محي الدين شعبان توق

الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد

منظور اتفاقية الامم المتحدة

لمكافحة الفساد



www.shorok.com

الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد:
منظور اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(2014/6/2865)

342.088
توق، محي الدين شعبان
الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد / محي الدين شعبان توق.- عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2014
(   ) ص
ر.إ. : 2014/6/2865
الواصفات: القانون الإداري//الفساد السياسي//الأمم المتحدة/
يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفة ولا يعبّر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

ISBN 978-9957 - 00 - 580- 1

- الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد : منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .
- الدكتور محي الدين شعبان توق .
- الطبعة العربية الأولى : الإصدار الأول 2014 .
- الاخراج الداخلي : **دائرة الإنتاج / دار الشروق للنشر والتوزيع.**



دار الشروق للنشر والتوزيع
هاتف : 4618190 / 4618191 / 4624321 فاكس : 4610065
ص.ب : 926463 الرمز البريدي : 11118 عمان – الاردن
Email: shorokjo@nol.com.jo
Email: shorokjo@orange.jo

دار الشروق للنشر والتوزيع
رام الله – المصيون : نهاية شارع مستشفى رام الله
هاتف 2975632 - 2991614 - 2975633 فاكس 02/2965319
Email : shorokpr@palnet.com

الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

محي الدين شعبان توق



2014

الإهداء

إلى حفيدي تيمور

متمنياً له أن يعيش في عالم أقل فساداً

وأكثر نزاهة

فهرس المحتويات

فهرس الجداول

فهرس الملاحق

مقدمة

بدأت العمل على هذا الكتاب منذ ما يزيد عن عشرة أعوام حين شارفت المفاوضات الدولية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تشرفت برئاستها، على الإنتهاء سنة 2003. إلا ن إنشغالاتي وتنقلي بين أكثر من وظيفة وتقلبات المزاج حالت دون إنهائي له في وقت أبكر. ولعل أحد أهم أسباب تأخري عن إصدار الكتاب ظهور تطورات جديدة في عالم مكافحة الفساد، ذلك أن دول العالم لا زالت تتلمس طريقها للوصول إلى أفضل الطرق لمكافحة آفة الفساد والحد من آثارها . هذا من ناحية. ومن ناحية ثانية فإن رغبتي في أن أقدم للقارىء آخر ما توصلت إليه الدراسات، والتجارب البشرية، والدروس المستفادة كانت سبباً آخر لتأخري. إلا أن الخبرة البشرية لا تتوقف عند حد ولا تحكمها عوامل التاريخ والجغرافيا. فكان لا بد من التوقف عن الكتابة عند لحظة ما وإصدار الكتاب.

وما شجعني مؤخراً أن أصدر الكتاب، وإن لم يكن قد اكتملت فصوله، هو ذلك التغير الكبير الذي حدث في العالم العربي منذ بداية عام 2011، والذي تمثّل في الثورات الشعبية التي طالبت بالحرية والكرامة والعدالة الإجتماعية ومحاربة الفساد التي أدت إلى سقوط أنظمة عربية كانت تعتقد أنها محصنة. لقد فتح هذا التغير الباب واسعاً أمام إمكانية إدماج مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمشاركةفي أسس الحكم في العالم العربي، وتنظيمات الدولة والطريقة التي ترسم فيها السياسات وتتخد القرارات وتستغل ثروات الشعوب. وفيما إذا قيض لحركات التغيير في العالم العربي النجاح فإن باباً جديداً للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد يكون قد فتح على مصراعيه، من الصعب إغلاقه فيما بعد. ولذا يؤمل من كتابي هذا الذي يعنى بالضبط بهذين الأمرين، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، أن يسهم في جهود بناء أسس جديدة للحوكمة السياسية والإقتصادية والإجتماعية في بلدي الأردن وفي العالم العربي من جهة ومن إرساء قواعد فعالة لمحاربة الفساد في القطاعين العام والخاص بمختلف أشكاله وتجلياته.

لقد تأخرت منطقتنا العربية عن سائر أقاليم العالم في العديد من المجالات، وبالذات في الحوكمة الديمقراطية، والتنمية المستدامة، والتنافسية الإقتصادية، والإنتاجية، والحريات، والنشر العلمي والإبداع، ووضع المرأة. وإذا ما نظرنا إلى وضع الدول العربية في مؤشرات الحوكمة نرى أنها في مجملها تحتل مواقع إما متوسطة أو متدنية. والأسوأ من ذلك آن العديد

منها قد تراجع في مستواه في السنوات العشر الأخيرة أو بقيت تراوح مكانها. وفي مؤشرات الفساد لا تقع أي دولة عربية في قائمة أقل عشرين دولة انتشاراً للفساد فيها، بل إن خمس دول عربية تقع ضمن أسوأ عشر دول في العالم من حيث انتشار الفساد فيها. فلا عجب إذن أن على رأس مطالب الشعوب العربية محاربة الفساد. وعلى الرغم من أن الدلائل لا تشير إلى تراجع الفساد عربياً أو عالمياً، إلا أن ما يثير التفاؤل هو زيادة الوعي العام بهذه الآفة، ومخاطرها الجمة، وضرورة محاربتها من قبل الحكومات والشعوب على حد سواء. كما أن ازدياد عدد المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الفساد والتشبيك فيما بينها وتظافر جهودها من جهة، وبناء قدرات كافة الشركاء المعنيين بالوقاية والمكافحة من جهة ثانية، هي من الأمور التي ستعمل بلا شك على وضع قطار المكافحة على السكة السليمة، خاصة وأن العالم يمتلك الآن أداة فعالة وشاملة لمكافحة الفساد هي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد ارتأيت أن تكون هذه الإتفاقية معياراً أساسياً للحكم على رشاد الحوكمة وصواب إجراءات مكافحة الفساد ضمن أمور أخرى.

إن هذا الكتاب، ككل عمل علمي، ثمرة مساهمات وجهود متعددة، والفضل أن نجحت كمؤلف له يعود إلى كافة الأفراد والمؤسسات والفرص التي اتيحت لي والباحثين المتعددين الذين استأنست بآرائهم وكتاباتهم، اما الخطأ والهنة والفشل لا سمح الله فهو يعود لي وحدي. فالشكر موصول لكل من ساعدني في تجميع وثائق هذا الكتاب وإعداده وطباعته وإخراجه. وأود بشكل خاص أن أشكر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) على ما أتاحه لي من فرص ودعم أثناء التفاوض على الإتفاقية، وتقديمها للجمعية العامة للأمم المتحدة، وإعداد الوثائق اللازمة للمصادقة عليها، والترويج لها في مختلف أقاليم العالم الأمر الذي مكنني من متابعة البحث والدراسة والإستفادة من التجارب الدولية، وأخص بالذات السيد ديمتري فلاسيس (DimitriVlasis) رئيس شعبة الفساد والجرائم الإقتصادية في المكتب الذي كان خير داعم وميسر لعملي. وكذلك رئيس الشعبة السابق السيد إدواردو فيتاري (EdwardoVetere). وأخيراً أود أن أشكر الآنسة ربى الناصر على جهودها المميزة في طباعة مخطوطة الكتاب وتنظيمها. وكلي أمل أن يساعد هذا الكتاب الباحثين والممارسين في مجال الحوكمة ومكافحة الفساد والقارىء العادي المهتم، وأن يسهم في إيجاد عالم أقل فساداً وأكثر نزاهة.

Prologue

Just over two decades ago, corruption was only whispered about and largely accepted as inevitable, pretty much as an incurable disease and as "part of doing business." For international organizations, it was the "C" word, which could not be uttered or included in programmes and debates, as it was deemed politically too sensitive. Around the same time, there were quite a few "pundits" and "experts" who were publishing articles about the positive economic effects of corruption, expounding the theory that money has no colour or smell and all that matters is that it be reinvested in the economy.

The situation now is fundamentally different. Corruption is fully acknowledged as an impediment to development and as an ill that can be cured. It is also recognized as a scourge affecting all societies around the world, in all countries regardless of their level of development. Therefore, it is now commonly accepted that corruption is one of those phenomena which require all countries and all societies to work together to find solutions and help each other meet the enormous challenges it creates. Of course, the ultimate goal must be to eradicate corruption. At the same time, we must be realistic. This goal is achievable, but will require a generational shift in attitudes, mentality and institutional development, and will demand sustained and robust determination. Corruption has been with us since the dawn of history and our generation will not be able to wipe it from the face of the earth. We need to have aspirations, plan our work carefully and stay the course. We must ensure that future generations are better equipped than ours, so for them saying "no" to corruption would be more natural. Our efforts and sacrifices (and there are plenty of those around the world) must be viewed as building blocks. Each one of us is laying a brick on our global edifice. The palace of integrity will require efforts as herculean as those that produced the monuments that our civilizations cherish.

We have come a long way. In a very short time, by any standard, we have laid solid foundations. We have made the transition from acceptability to ever decreasing levels of tolerance. We have gone from timid exhortations and tentative diatribes to strong international legally binding instruments, which are shaping policy and spurring the establish-

ment of new normative and institutional frameworks for domestic action. We have moved from resignation or cynicism to placing action against corruption at the top of the political agenda around the world.

The culmination of efforts against corruption was the successful negotiation in 2003 of the first global international legally binding instrument, the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). Its negotiation and entry into force in record time were unprecedented and marked a turning point in both the appreciation of the importance of the issue and the determination of countries around the world to join forces and take meaningful action.

Getting this far was not easy. It took incredible work by many dedicated and visionary people in public service (both national governments and international organizations) and the private sector (including civil society).

The author of this book is one of those individuals. The UNCAC owes a great debt of gratitude to him. His tireless efforts, his sterling diplomatic skills and his determination were crucial components of the success of the international community manifested with the birth of this forward-looking and innovative treaty.

With the number of parties to the Convention growing rapidly (170 as of February 2014), the landscape has fundamentally changed. Action now has a framework and a beacon. But for the Convention to be fully implemented around the world, and to realize its full potential, we continue to need leaders like Muhyieddeen Touq.

I am honoured to have worked with him and to have supported his efforts. He has been a source of inspiration and a remarkable teacher. I am heartened and encouraged by his continued engagement and desire to continue to contribute to our collective effort. We must continue to build and pass the mantle to future generations. If we all work together, we will succeed.

DimitriVlassis

Chief, Corruption and Economic Crime Branch

Division for Treaty Affairs

United Nations Office on Drugs and Crime

توطئة

منذ ما يربو على عقدين ماضيين فقط، لم يكن بوسع المرء التحدث عن الفساد إلا همساً. وكان الفساد يعتبر مرضاً محتوماً تماماً لا شفاء منه، وأنه "جزء من القيام بعمل تجاري". وبالنسبة للمنظمات الدولية، كانت كلمة الفساد كلمة مبتذلة ويرمز لها بالحرف "C"، ولا يمكن التلفظ بها أو تضمينها في البرامج والمناقشات لأنها كانت تثير حساسية كبيرة من الناحية السياسية. وقرابة ذات الوقت، كان هناك القليل من "العلماء" و "الخبراء" ممن كانوا ينشرون مقالات حول الآثار الاقتصادية الإيجابية للفساد، ويدعمون النظرية بأن النقود لا لون ولا رائحة لها، وكل ما يهم هو إعادة استثمارها في الاقتصاد.

أما الآن، فالوضع مختلف تماماً. فهناك إقرار تام بأن الفساد يعيق التطور، وأنه مرض يمكن علاجه، وأنه كذلك بلاء يؤثر على جميع المجتمعات في سائر أنحاء العالم، وفي جميع الدول بغض النظر عن مستوى تطورها. ولهذا، من المعروف عموماً الآن أن الفساد إحدى تلك الظواهر التي تقتضي من جميع الدول والمجتمعات العمل معاً لإيجاد حلول لها ومساعدة بعضها بعضاً لمواجهة التحديات الهائلة التي تنجم عنه. وبالطبع، يجب أن يكون الهدف الأساسي هو استئصال الفساد. وفي ذات الوقت، علينا أن نكون واقعيين. إن الهدف قابل للتحقيق، ولكنه سيتطلب تحولاً يمتد لأجيال في المواقف والعقلية والتطور المؤسسي، كما سيتطلب تصميماً دؤوباً وقوياً. فالفساد يلازمنا منذ فجر التاريخ، وجيلنا لن يستطيع اجتثاثه من فوق سطح الأرض. ونحن بحاجة إلى امتلاك طموحات إلى جانب التخطيط لعملنا بعناية والمضي إلى الأمام في مسيرتنا. ويتوجب علينا ضمان أن الأجيال القادمة أفضل تسلحاً من أجيالنا. بحيث إن قول "لا" للفساد بالنسبة لهم سيكون طبيعياً أكثر. ويجب النظر إلى جهودنا وتضحياتنا (وهناك الكثير منها حول العالم) كلبنات للبناء. فكل واحد منا يضع لبنة في صرحنا العالمي. وسيتطلب قصر النزاهة جهوداً هرقلية كتلك التي أنتجت المعالم التي تخلّد حضاراتنا.

لقد قطعنا شوطاً طويلاً في وقت قصير جداً، وفقاً لأية معايير، وأرسينا قواعد متينة. كما حققنا تحولاً لقبول أدنى مستويات التسامح. لقد تخطينا العظات الخجولة والنقد الساخر المتردد إلى وثائق دولية قانونية صارمة وملزمة تشكل السياسة وتستحث وضع أطر معيارية ومؤسسية جديدة للعمل المحلي. لقد انتقلنا من الخنوع أو الملاحظة الساخرة إلى وضع العمل ضد الفساد على رأس الأجندة السياسية في مختلف بقاع العالم.

وكانت ذروة الجهود ضد الفساد تلك المفاوضات الناجحة في عام 2003 حول الوثيقة الدولية الملزمة قانونياً، اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد. وكانت مناقشتها ودخولها حيّز النفاذ في وقت قياسي غير مسبوق. وقد شكلت نقطة تحول من حيث تقدير أهمية الأمر وتصميم الدول في سائر أنحاء العالم للانضمام لقوى محاربته والقيام بعمل ذي معنى.

ولم يكن بلوغ ذلك المدى البعيد أمراً هيناً. فقد استغرق ذلك عملاً يصعب تصديقه من قبل عدة أشخاص متفانين وذوي بصيرة نافذة في الخدمة العامة (من الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية) والقطاع الخاص (بما في ذلك المجتمع المدني).

وما مؤلف هذا الكتاب إلا واحداً من أولئك الأشخاص. إن اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد لمدينة كثيراً له. فجهوده التي لا تعرف الكلل ومهاراته الدبلوماسية المتميزة وتصميمه، كل ذلك شكل المكونات الرئيسية لنجاح المجتمع الدولي المتمثل بوضوح بولادة هذه الاتفاقية التواقة للمضي للأمام والإبداع.

ونظراً للزيادة السريعة في عدد أطراف الاتفاقية (170 اعتباراً من شباط / فبراير 2014)، فقد تغير المشهد كلية. فالعمل الآن يحظى بإطار ومصدر إيحاء. ولكن، لكي يتم تنفيذ الاتفاقية بشكل تام في سائر أنحاء العالم، ولبلوغ كامل إمكاناتها، نحن على الدوام في حاجة إلى قادة أمثال محي الدين توق.

ويشرفني أن عملت معه وأن حرصت على دعم جهوده. فقد كان مصدر إلهام ومعلماً رائعاً. إن انشغاله المستمر ورغبته في مواصلة الاسهام في عملنا الجماعي أمور تكسبني الدافعية والشجاعة. ويجب علينا أن نواصل البناء وأن نسلّم الشعلة إلى أجيال المستقبل. فإذا عملنا جميعاً معاً، فإننا سننجح.

ديمتري فلاسيس

رئيس شعبة الفساد والجرائم الاقتصادية

قسم شؤون الاتفاقيات

مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة

0

تمهيد

عشرون عاماً من العمل في إرساء قواعد مكافحة الفساد

في اليوم السابع من شهر كانون الثاني لعام 1995 اتصل بي المرحوم سيادة الشريف (الأمير فيما بعد) زيد بن شاكر طالباً مني الإنضمام لحكومته الثالثة، ولما سألته عن الحقيبة التي سأتولاها أجابني بأنه يعتزم إنشاء وزارة للتنمية الإدارية وأنه يطلب مني توليها. بادرته بالقول بأنني أستاذ جامعي ومنغمس في علوم النفس والتربية وأنه ليس لي تجربة مباشرة في العمل في القطاع العام. فأجابني؛ لهذا السبب بالذات أريدك لهذه الحقيبة الوزارية. وأضاف قائلاً؛ أريد نظرة جديدة للقطاع العام من شخص غير متحيز لتجربة شخصية في هذا القطاع. فقبلت التحدي بنوع من التردد الأقرب إلى الخوف. إلا أن امتلاكي للمنهجية العلمية في مقاربة الأمور والمشكلات بسبب إعدادي العلمي في أرقى الجامعات كان المحفز الرئيسي لقبولي المنصب. وفي اليوم التالي أقسمت اليمين الدستورية بين يدي المغفور له الملك الراحل الحسين بن طلال مع باقي زملائي في الوزارة.

لم يكن للوزارة المُنشأة مبنى ولا كادر وظيفي، حيث كان الوزير المكلف قبلي الدكتور محمد ذنيبات وزير دولة للشؤون الإدارية. ووزير الدولة على ما جرت العادة في الإدارة الحكومية الأردنية لا يحتاج سوى إلى عدد محدود جداً من الموظفين حيث أن لوزير الدولة مكتباً في رئاسة الوزراء. ولذا لم أدر في اليوم الثاني من تشكيل الحكومة أين أذهب لأبدأ عملي. إلا أنه استقر بي المقام في مبنى معهد الإدارة حيث استضافني في حينها مدير المعهد عبدالله عليان إلى أن تمّ استئجار مبنى للوزارة بعد عدة أشهر لاحقة. وبهذا كان علي إنشاء وزارة جديدة من نقطة الصفر.

سألت نفسي ماذا عسى لوزير بلا مبنى وبدون جهاز إداري أن يفعل لتنمية وتطوير الإدارة العامة في الدولة الأردنية؟ وكيف يمكن لوزارة حديثة منشأة بنظام وليس بقانون، أن تؤثر في وزارات أخرى عريقة وقوية؟ وما هي أفضل السبل لترك أثر مستدام على الإدارة الأردنية آخذاً بعين الإعتبار أن المتوسط الإفتراضي لعمر الوزارة في الأردن هو بحدود السنة؟ وجاءتني ثلاث إجابات سريعة على هذه الأسئلة؛ "شكّل جهازاً إدارياً صغيراً ولكن كفؤاً"، و"ضع استراتيجية مرنة للتطوير الإداري يمكن أن يتابع إنجازها أي وزير يأتي بعدك"، و"اعمل على إيجاد مؤسسة تُعنى بالقيادات الإدارية العليا حتى إذا صلح هؤلاء عملوا هم على تطوير العاملين معهم انسجاماً مع نظرية الأثر الشلالي (Cascade effect). وقد اهتديت بهذه التوجهات الإستراتيجية طوال الثلاثة عشر شهراً التي هي عمر الوزارة التي خدمت فيها.

وما يهمني في هذا المقام، الحديث عن إستراتيجية التطوير الإداري التي وضعتها وزملائي عام 1995 وموقع محاربة الفساد فيها. ولأغراض وضع الإستراتيجية، أحطت نفسي بمجموعة

من الخبراء وذوي الباع الطويل في إدارة القطاعين العام والخاص، الذين وافقوا متطوعين بدون أجر، على العمل معي في وضع الإستراتيجية. وكان منهم معالي المرحوم الدكتور محمد نوري شفيق ومعالي رجائي المعشر ومعالي طاهر حكمت الذي أصبح فيما بعد رئيساً للمجلس القضائي ورئيساً للمحكمة الدستورية، وفهد الفانك، وسليمان الحافظ الذي أصبح فيما بعد وزيراً للمالية ووزيراً للطاقة والثروة المعدنية، وعبدالله عليان الذي أصبح رئيساً لديوان الخدمة المدنية وسفيراً، وزهير الكايد الذي أصبح رئيساً لمعهد الإدارة ومديراً لمكتب رئيس الوزراء. وقد كان ساعدي الأيمن في هذا العمل أسامة جرادات الذي أصبح رئيساً للمعهد الوطني للتدريب فيما بعد. وقد عملت مع هذه المجموعة الصغيرة لعدد من الأشهر حتى استطعنا وضع إستراتيجية شاملة للتطوير الإداري بقيت هادياً لكافة مشاريع التطوير للسنوات العشر اللاحقة على الرغم من عدم الإلتزام كلياً بما جاء فيها بعد تركي للوزارة، وهذه سمة غير حميدة للإدارة الأردنية تكررت أكثر من مرة.

كان بُعد مكافحة الفساد بعداً من أبعاد الإستراتيجية. وقد قال لي حينها المرحوم الدكتور محمد نوري شفيق أنك تقحم نفسك في موضوع شائك وسيجلب لك المتاعب. وأضاف قائلاً: قبل عدد محدود من السنوات كان الفاسدون في الإدارة الحكومية قلائل، ونستطيع أن نعدهم على أصابع اليدين، أما اليوم فإنهم كثر وستواجه صعوبة في العثور على أشخاص من غير الفاسدين لتعتمد عليهم. وعلى الرغم من المبالغة في تصوير الأمور حينذاك إلا أن الصورة في المجمل تشير إلى توجه عام يتمثل في تراجع منظومات النزاهة في الإدارة الحكومية. ونظراً لأنني كنت قد أخذت الموافقة المسبقة من رئيس الوزراء على إدراج موضوع مكافحة الفساد في إستراتيجية التطوير الإداري لم ترهبني مقاربات الدكتور شفيق، ولكنني كنت في نفس الوقت مدركاً للصعوبات والتحدّيات التي تقف عائقاً أمام أي مقاربة حقيقية لهذا الموضوع، خاصة وأن التجارب الدولية في ذلك الوقت كانت محدودة للغاية.

ولتوضيح الصورة،لا بد من أن نتذكر أن مجرد طرح موضوع الفساد في أروقة الأمم المتحدة في عام 1995 كان يجابه بتقطيب الحاجبين. فقد كانت كلمة الفساد من المحرّمات آنذاك. كما أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كان ينظر إلى الفساد من منظور محدود وهو أن الفساد يلحق الضرر بالتنمية الإقتصادية. أما ربط الفساد بالإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة من المنظور الشامل فقد كان أمراً غير مألوف، خاصة في الدول النامية. ولهذا، عندما طلبت خبيراً من البنك الدولي وآخر من منظمة الشفافية الدولية (Transparency International)والتي كانت غير معروفة في حينها، تمت الإستجابة لطلبي بمزيج من الدهشة والإرتياح. وقد ساعدني الخبراء الدوليون في تنظيم ندوتين موّسعتين إحداهما على المستوى

الوطني والثانية على المستوى الدولي لاستكمال جوانب الإستراتيجية.تناولت الندوة الأولى محاور إستراتيجية التطوير الإداري التي اشتملت على بعد مكافحة الفساد بالإضافة إلى (16) بعداً آخر. وقد حضر هذه الندوة نائب رئيس الوزراء عبد الرؤوف الروابدة (رئيس الوزراءورئيس مجلس الأعيان فيما بعد) وذلك لانشغالات رئيس الوزراء. وقد أثار غياب رئيس الوزراء في حينها تساؤلات عن جدية الحكومة في التطوير الإداري عامة، وفي مكافحة الفساد خاصة. إلا أن حضور رئيس الوزراء في الندوة الثانية على المستوى الدولي بدّد هذه الشكوك.

وخصصت الندوة الثانية لسبل مكافحة الفساد والتجارب الدولية في هذا المجال[1]. وقد حرصت على تمثيل أقاليم مختلفة من العالم في هذه الندوة للتعرف إلى الدروس المستفادة وكيفية إدماجها في الإستراتيجية الأردنية. كما حرصت على استعراض تجارب لدول ينتشر فيها الفساد، وأخرى تنخفض فيها وتائر الفساد بشكل ملحوظ. وقد شارك في الندوة الثانية خبراء من كل من هونج كونج، وسنغافورة، وكولومبيا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية. ومن أوائل دروس النزاهة التي شهدتُها في تلك الفترة والتي تعتبر مؤشراً على المكافحة الناجحة للفساد هو رفض رئيس هيئة مكافحة الفساد في سنغافورة استلام مكافأته لقاء اشتراكه في الندوة كون مشاركته قد تم تمويلها بالكامل من قبل حكومته، وقوله لي أنه لا يمكنه تلقي أي مبالغ مالية من حكومة غير حكومته حتى لا تتعرض نزاهته للخدش. أما الدرس الثاني الذي شهدتُه في هذه الندوة فقد جاءت من وزير العدل السابق في كولومبيا الذي وصل على رحلة طيران مختلفة عن الرحلة التي أعلمنا بها سابقاً. فعندما سألته عن السبب، أجاب بأن جهوده في مكافحة الفساد في بلده تعرّض حياته للخطر على مدار الساعة وأن كافة تنقلاته سرية لكي ينجو من ملاحقة عصابات الفاسدين له (كانت تنتشر في كولومبيا مافيات المخدرات بكثرة).

وقد كان من أهم توصيات هاتين الندوتين ضرورة إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد في الأردن من أجل المكافحة الفعّالة وذلك اهتداءً بالتجارب الناجحة لكل من هونج كونج وسنغافورة[2]. ومن المفيد أن نعرف أن عدد الدول التي كانت قد أنشأت هيئات من هذا النوع في ذلك الوقت كان محدوداً للغاية مما يدلل على الرغبة الأردنية الجادة آنذاك لمكافحة الفساد. ونظراً لقصر عمر الوزارات في الأردن، فلم يقيض لي وضع هذه التوصية موضع

---

1 نشر البنك الدولي مداولات هذه الندوة في كتاب بعنوان Integrity in Government Seminar Workshop Proceeding

2 لا زالت سنغافورة تحتل مراتب متقدمة في مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية ومقرها في برلين حيث كان ترتيب سنغافورة في المرتبة (5) لعام 2012

التنفيذ. وبعد استقالة الوزارة وتكليف السيد عبد الكريم الكباريتي الذي كان وزيراً للخارجية في حكومة الشريف زيد بتشكيل الحكومة الجديدة قامت حكومة الكباريتي بإنشاء مديرية لمكافحة الفساد، إلا أنه تم ربطها بدائرة المخابرات العامة خلافاً للتوصية بأن تكون هذه الهيئة مستقلة استقلالاً تاماً. وقد كان المبرر لهذا الإجراء، كما أعتقد، بأن مكافحة الفساد تحتاج إلى إدارة تنفيذية قوية لكي تكون المكافحة فعالة. إلا أنه وبعد مرور عشر سنوات عادت الحكومة وأنشأت هيئة مستقلة لمكافحة الفساد عام 2006 استجابة لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق الأردن عليها بتاريخ 26/05/2005 التي نصت في مادتها السادسة[3] على "أن تكفل كل دولة، وفقاً للمبادىء الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الإقتضاء تتولى منع الفساد...". وكان الأجدر بالحكومات الأردنية أن تأخذ بالتوصية الأردنية الخالصة قبل أن تصبح مطلباً دولياً.

لقد كان التوّجه الإستراتيجي الآخر الذي اهتديت به كوزير للتنمية الإدارية هو إنشاء مؤسسة تعنى بتهيئة وإعداد القيادات الإدارية العليا في الدولة الأردنية لقناعتي حينذاك وإلى الآن، أنه لا يوجد إعداد مسبق حقيقي للقيادات الأردنية العليا في الدولة الأردنية على غرار ما يجري في فرنسا في المدرسة الإدارية العليا على سبيل المثال، أو في الباكستان. ولذا، فقد اقترحت على الشريف زيد بن شاكر رحمه الله إنشاء أكاديمية عليا للقيادة والتغيير تُعنى بإعداد الأطر الإدارية العليا في القطاعين المدني (العام والخاص) والعسكري بحيث توفر هذه الأكاديمية التدريب العالي المتطور لقيادات هذه القطاعات بالإضافة إلى توفير فرص التفاعل بين قيادات القطاعين العام والخاص والقطاع العسكري الذي كان معدوماً في ذلك الوقت. وقد وافق الشريف زيد بن شاكر على الفكرة وتحمس لها كثيراً. وعلى ضوء ذلك، وضعت نظاماً خاصاً بهذه الأكاديمية حظي بموافقة مجلس الوزراء بعد حذف عبارة "التغيير" من العنوان ليصبح عنوانها "الأكاديمية الملكية للقيادة". وقد أقر مجلس الوزراء هذا النظام في آخر جلسة من جلسات مجلس الوزراء في عهد حكومة الشريف زيد بن شاكر. كما كنت قد نجحت في تحصيل منحة من الحكومة السويسرية عن طريق البنك الدولي للتمويل الجزئي لهذه الأكاديمية. إلا أنه، وبعكس ما جرى مع توصيتي بإنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، لم تلق الأكاديمية من يعمل على تبنيها بعد استقالة الحكومة. كما أن المنحة التي حصلت عليها وزارة التنمية الإدارية لهذا الغرض قد تم صرفها وللأسف لغير الأغراض المتوخاة منها.

ونظراً لإيماني العميق بأهمية تأهيل القيادات الإدارية من أجل زيادة فاعلية وكفاءة الإدارة الحكومية، وانطلاقاً من الإرتباط العضوي بين الإدارة الرشيدة ومكافحة الفساد، فقد أرسلتُ

3 مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2004

تصوري عن الأكاديمية للمرحوم الملك الحسين بن طلال بعد أن فقدت الأمل بأن تعمل الحكومة على إنشاء الأكاديمية4، إلا أن إنشغالات جلالته بقضايا السلام في المنطقة ومداهمة المرض له ربما صرفه عن الإهتمام بهذا الأمر. وعندما عُينت سفيراً للمملكة لدى جمهورية النمسا في عام 2000 وبعد تأديتي للقسم في حضرة الملك عبدالله الثاني سلّمت رئيس التشريفات الملكية آنذاك السيد فيصل الفايز (رئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب فيما بعد) مذكرة للملك تضمنت ضمن أشياء أخرى فكرة الأكاديمية، وربما تكون هذه المذكرة قد أثرت جزئياً في إنشاء كلية الدفاع الوطني والتي تستوفي أحد تصورات الأكاديمية كما عرضتها في أواخر عمر الوزارة.

في العام 2001 وحين كنت سفيراً للمملكة لدى جمهورية النمسا وممثلاً دائماً لدى منظمات الأمم المتحدة العاملة في مدينة فيينا ومنها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (United Nations Office on Drugs and Crimes)، برزت فرصة جديدة أمامي لمواصلة اهتماماتي وإيماني بقضايا مكافحة الفساد، وذلك حين بدأت جهود المكتب في وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتشكيل اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن الإتفاقية. ولجان التفاوض في الأمم المتحدة كما هو معروف يجب أن تتمثل فيها المجموعات الجغرافية المعتمدة. وقد قمت بتحصيل موافقة المجموعة الآسيوية (الأردن جزء من هذه المجموعة) على تمثيلها في اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن الإتفاقية قبل الحصول على الموافقة الرسمية من الحكومة الأردنية كما تقتضي الأعراف الدبلوماسية. ولكنني كنت قد أعلمت وزير الخارجية آنذاك السيد عبد الإله الخطيب بنيتي للترشح لهذه المهمة. وقد حظي ترشيحي مع زملائي الآخرين أعضاء المكتب بموافقة كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وقد تم انتخاب سفير كولومبيا السيد هيكتور سامبير رئيساً لهذه اللجنة. كما تم انتخابي نائباً للرئيس لموضوع الوقاية من الفساد. وقد هيأ لي هذا الأمر التأثير على مجريات التفاوض الدولي والدفع ببعض الأمور التي كنت مؤمناً فيها منذ انشغالي بموضوع مكافحة الفساد في أواسط تسعينيات القرن الماضي وعلى رأسها ضرورة إنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد والدور الإيجابي للحوكمة في القطاع العام في محاربة الفساد. وقبل حوالي عام من انتهاء التفاوض الدولي بشأن الإتفاقية، توفي رئيس اللجنة السفير الكولومبي. وعلى إثر هذا الحادث المؤسف، طلب مني عدد من مندوبي الدول الأوروبية والأمريكية القبول برئاسة اللجنة وإنهاء التفاوض، الأمر الذي قبلته بدون تردد، حيث شكل ذلك تقديراً لي ولبلدي الذي أمثله واعترافاً بالجهد الذي بذلتُه في عملية التفاوض. إن رئاسة اللجنة الدولية للتفاوض كما هو معلوم يحتاج إلى

4علمت فيما بعد أن الملكة نور كانت قد طلبت مشروع إنشاء الأكاديمية بعد أن استقالت الحكومة

قدر وافر من المعرفة والحيادية وعدم الإنحياز واكتساب ثقة واحترام أطراف التفاوض بغض النظر عن حجم وأهمية الدولة.

ومن أطرف المفارقات في أمر ترشحي للجنة المخصصة للتفاوض استغراب عدد من السفراء العرب تنطحي لهذه المسؤولية الضخمة. وأذكر أن سفير المملكة العربية السعودية السابق لدى جمهورية النمسا عمر الكردي رحمه الله قال لي بالحرف الواحد "لماذا تقحم نفسك في هذا العمل، فإن فشلت فيه لن تلق إلا التوبيخ، وإن نجحت فيه لن يشكرك أحد على نجاحك، فهذه طباع دولنا". وقد كان رحمه الله مصيباً في الشق الثاني حيث أنني لم أتلق شكراً رسمياً على عملي في هذه اللجنة، على الرغم من الإعتراف الدولي الكبير بدوري وجهديالأمر الذي طوّق عنقي. ألا أنه وللحق أقول أن وزير الخارجية آنذاك عبدالإله الخطيب كان يتابع عملي ويشجعني على الإستمرار في بذل الجهد . كما لا بد من القول أن غياب التقدير الرسمي لا يجب أن يثني الإنسان عن الإستمرار في بذل الجهد نحو تحقيق الرسالة التي يؤمن بها، فالنجاح بحد ذاته هو أفضل أنواع التقدير والثناء. ولا بد من الإشادة في هذا المعرض بالدور المميز الذي لعبه القاضيان محمد الحوامدة من وزارة العدل ويوسف مصاروة من دائرة المخابرات العامة في التفاوض على الإتفاقية وفي تمثيل الأردن خير تمثيل. ومن الأمور الطريفة في هذا المجال أن العادة درجت في الأردن بإرسال مندوبين مختلفين لتمثيل الأردن في اللقاءات الدولية. ولما كان التفاوض الدولي يحتاج إلى ثبات المفاوضين ليتمكنوا من متابعة البناء على ما تحقق في الجلسات السابقة، فقد أصرّيت على وزير الخارجية على أن يستمر القاضيان في الوفد الأردني طيلة فترة التفاوض. وهكذا كان، الأمر الذي جلب لهما بعض المتاعب من زملائهم الآخرين الذين كانوا يتطلعون للمشاركة هم أيضاً.

واستمراراً لعملي كرئيس للجنةالدولية للتفاوض بخصوص الإتفاقية، قمت يوم 31/10/2003 بعرض الإتفاقية على جلسة الجمعية العامة للأمم المتحدة[5] وبحضور أمينها العام آنذاك السيد كوفي عنان بعد يومين كاملين من التشاور مع رؤساء المجموعات الإقليمية والجغرافية لتأمين الموافقة على الإتفاقية. وقد وافقت الجمعية العامة على الإتفاقية بقرارها رقم 58/4 بتوافق الأراء وتقرر عقد المؤتمر الدولي عالي المستوى للتوقيع على الإتفاقية في مدينة ماريدا في المكسيك يوم 09/12/2003، واعتبر ذلك اليوم "اليوم العالمي لمكافحة الفساد"[6].

5 يمكن الإطلاع على الكلمة في الملحق رقم (1) وكلمة الأردن في الملحق رقم (2) وكلمة الأمين العام على اثر الموافقة على الإتفاقية في الملحق رقم (3)

6للإطلاع على الإتفاقية أنظر الموقع الإلكتروني www.unodc.org

وقد كان هذا اليوم يوماً مشهوداً بالنسبة لي وحافلاً بعدد كبير من المعاني ليس أقلها الشعور بالفخر بأن عملاً قمت بقيادته يرى النور، وبأن هذا العمل سيكون له أثر ملحوظ في محاربة الفساد وتعظيم قيم النزاهة على المستوى الدولي. أما الأمر الآخر فهو الشعور بالإعتزاز لأن دولة صغيرة الحجم كالأردن تقود جهداً دولياً ضخماً وتضع بصماتها على الساحة الدولية. وبعد أقل من ثلاثة أشهر من إقرار الإتفاقية رافقتُ وزير العدل آنذاك السيد صلاح البشير لحضور المؤتمر الدولي رفيع المستوى للتوقيع على الإتفاقية في مدينة ماريدا في المكسيك حيث ألقى كلمة الأردن (الملحق رقم 4) ووقع على الإتفاقية نيابة عن الأردن في اليوم الأول من المؤتمر. وقد صادق الأردن على الإتفاقية،وأودعت وثيقة التصديق لدة الأمم المتحدة بتاريخ 24/02/2005 (الملحق رقم 5)، واستضاف المؤتمر الأول للدول الأطراف خلالالفترة10 - 12/2006/14 في قصر المؤتمرات في البحر الميت. وكجزء من متطلبات رئاسة اللجنة المخصصة للتفاوض، طلبت مني الأمم المتحدة المشاركة في الترويج للإتفاقية والمصادقة عليها. ولتحقيق هذا الهدف، شاركتُ في عشرات اللقاءات في مختلف أقاليم العالم[7] وحضرت عشرات المؤتمرات والندوات التي ساهمت في دخول الإتفاقية حيز النفاذ يوم 14/12/2005 أي بعد مرور حوالي سنتين من فتح باب التوقيع عليها كأسرع إتفاقية دولية تدخل حيز النفاذ.

أما قصة عقد المؤتمر الأول للدول الأطراف في الإتفاقية في الأردن والدور الذي لعبتُه في هذا الأمر فهي قصة طريفة أخرى. تولدت لدى وزير العدل السيد صلاح البشير قناعة راسخة بأن الجهود التي قمتُ بها أثناء عملية التفاوض قد ساهمت في مصداقية الأردن، خاصة بعد أن استمع إلى العديد من مداخلات الدول خلال المؤتمر الدوليعالي المستوى للتوقيع على الإتفاقية التي أشادت بالجهد الذي بذلتُه وبالدور الأردني. وبالتالي،لم يكن من الصعب عليّ إقناعه بضرورة عقد المؤتمر الأول للدول الأطراف في الإتفاقية في الأردن حال التصديق عليها. وتنص الإتفاقية على ضرورة عقد المؤتمر الأول للدول الأطراف بعد ما لا يزيد عن سنة من دخول الإتفاقية حيّز النفاذ. وفعلاً وجّه وزير العدل رسالة إلى الأمم المتحدة في الموعد المناسب يعبّر فيها عن رغبة الحكومة الأردنية باستضافة المؤتمر، وقد رحبت الأمم المتحدة بذلك فوراً. وعند دخول الإتفاقية حيّز النفاذ، كنت قد نقلت سفيراً للأردن لدى مملكة بلجيكا ولدى الإتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي، حيث تابعت الإتصالات مع الأمم المتحدة لإنعقاد المؤتمر من مقر عملي في مدينة بروكسل. إلا أن عملي كسفير في بلجيكا لم يدم طويلاً لأسباب لا داعي لذكرها حيث تم نقلي إلى العاصمة. وبعد فترة وجيزة عينت

7شملت هذه اللقاءات للترويج للإتفاقية ندوات في كل من بيونس أيرس/ الأرجنتين، وداكار/ السنغال، وصوفيا/ بلغاريا، وبانكوك/ تايلند، وجوهانسبيرغ/ جنوب إفريقيا، وجزر الباربادوس، مغطية بذلك كافة الأقاليم الجغرافية.

رئيساً للمعهد الدبلوماسي. وفي شهر أيلول 2005 استقالت الحكومة التي كان البشير وزيراً للعدل فيها إثر الإعتداءات الإرهابية على الفنادق في عمان وواجهَت التحضيرات لإنعقاد المؤتمر للدول الأطراف بعض الصعوبات بعد مغادرة البشير لوزارة العدل. كانت العقبة الأساسية لإنعقاد المؤتمر في الأردن هي التمويل. وكان من الصعب كذلك تراجع الحكومة عن عقد المؤتمر بعد أن ألزمت نفسها بذلك. ونظراً للإحساس بصعوبة ودقة الموقف والآثار السلبية على مصداقية الأردن في حال تراجعه عن عقد المؤتمر، طلبتُ مقابلة رئيس الوزراء الجديد معروف البخيت الذي كانت تربطني به علاقة جيدة، حيث خدمنا سفراء للمملكة في نفس الفترة، وشرحت له أهمية الإلتزام بإنعقاد المؤتمر في الأردن وأنه لا يجوز التراجع عن أمر من هذا النوع. والحق يقال أنه كان مدركاً تماماً لضرورة الإلتزام بالوعود التي قطعتها الحكومة على نفسها، إلا أنه فاجأني بالقول بأنه لا مانع لديه من عقد المؤتمر في الأردن شريطة أن لا تتكلف الخزينة بأي شيء (الملحق رقم 6). وقال لي بالتحديد "إذا استطعت أن تحصل على التمويل فلا مانع لدي". فقبلت التحدي وقلت له "لن أكلف الحكومة شيئاً بما في ذلك تكاليف عقد عشاء رسمي للوفود المشاركة"، ورجوته تشكيل لجنة وطنية للإعداد للمؤتمر وسأتولى جلب الدعم المالي. فما كان منه إلا أن شكل لجنة وطنية للإشراف على تنظيم المؤتمر برئاسة وزير العدل في حكومته الدكتور عبد الشخانبة وأصبحت عضواً في هذه اللجنة (الملحق رقم 7). وقد تمكنت فعلاً من تأمين قرابة مليون دولار خلال أسابيع قليلة من عدد من الجهات والدول المانحة. وقد كان هذا المبلغ كافياً لتغطية كافة نفقات المؤتمر بما في ذلك الفعاليات الإجتماعية والثقافية المرافقة للمؤتمر.

عقد المؤتمر الأول للدول الأطراف تحت الرعاية الملكية السامية في البحر الميت خلاالفترة 10 – 14/12/2006، وقد افتتحه دولة رئيس الوزراء معروف البخيت[8]. وقد كان المؤتمر الأول هذا مفخرة للأردن وحقق سمعة طيبة له سواء من حيث القدرة التنظيمية أو من حيث إدارة القضايا المفاهيمية التي تناولها. وقد أقر المؤتمر مجموعة من القرارات الهامة التي مهدت السبيل لأعمال مؤتمر الدول الأطراف القادمة وشكلت الأرضية اللازمة لتطوير بعض التوجهات الدولية الهامة في مكافحة الفساد مثل إيجاد آلية لمراقبة التنفيذ. وتمثلت هذه القرارات فيما يلي[9]:

القرار 1/1 مراجعة التنفيذ.

---

8 أنظر الملحق رقم (8) للإطلاع على كلمة رئيس الوزراء في إفتتاح المؤتمر .

9 للإطلاع على هذه القرارات وعلى قرارات المؤتمرين الثاني والثالث والرابع والخامس للدول الأطراف يمكن الرجوع إلى الموقع www.unodc.org/corruption

القرار 1/2 آلية جمع المعلومات حول تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

القرار 1/3 نداء إلى الدول الأطراف دعوة الموقعين على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لمواءمة تشريعاتها وتعليماتها لفحوى الإتفاقية.

القرار 1/4 إنشاء مجموعة العمل الحكومية حول استرداد الموجودات.

القرار 1/5 المساعدات الفنية: إنشاء مجموعة العمل المفتوحة العضوية حول المساعدات التقنية.

القرار 1/6إنشاء ورشة العمل الدولية للتعاون حول المساعدات الفنية لتنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

القرار 1/7 النظر في رشوة المسؤولين في المؤسسات الدولية العامة.

القرار 1/8 الممارسات الفضلى في مكافحة الفساد.

لم يقتصر عملي في مكافحة الفساد على المستوى الدولي على رئاسة اللجنة الدولية المخصصة للتفاوض وعقد المؤتمر الأول للدول الأطراف في الإتفاقية، بل اشتمل أيضاً على رئاسة اللجنة الدولية المكلفة لوضع الدليل التشريعي لتنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تشكلت من عدد من الخبراء الدوليين وأساتذة القانون الدولي من مختلف أقاليم العالم. ويعتبر هذا الدليل مرشداً للدول في مواءمة تشريعاتها الوطنية مع متطلبات الإتفاقية[10]. وقد نشرت الأمم المتحدة هذا الدليل وقامت بتعميمه على كافة الدول والمنظمات الدولية والإقليمية. كما ترأستُ في الفترة 27 –29/1/2006 اجتماع اللجنة المخصصة للتفاوض لوضع قواعد مؤتمر الدول الأطراف في الإتفاقية الذي يعتبر الدستور الذي يحتكم إليه في كافة الأمور المتعلقة بإجراءات انعقاد المؤتمر[11].

وفي عامي 2007 – 2008 عملت رئيساً للجنة الاستشارية لأصدقاء مبادرة استرداد الموجودات StAR المشكّلة من كل من البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة❖.

---

10 UNODC: Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, UN, New York, 2006

11 للإطلاع على قواعد مؤتمر الدول الأطراف في الإتفاقية يمكن الرجوع إلى الملحق رقم (9) أو الموقع الإلكتروني www.unodc.org

❖ ملحق رقم (10) رسالة للبنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات موقع عليها بالموافقة من قبل رئيس الوزراء معروف البخيت. وقد ظهرت الحاجة لموافقة رئيس الوزراء لأن الأمم المتحدة كانت قد بدأت التحقيق في قضية البترول مقابل الغذاء في العراق والتي ورد فيها أسماء بعض المسؤولين الأردنيين

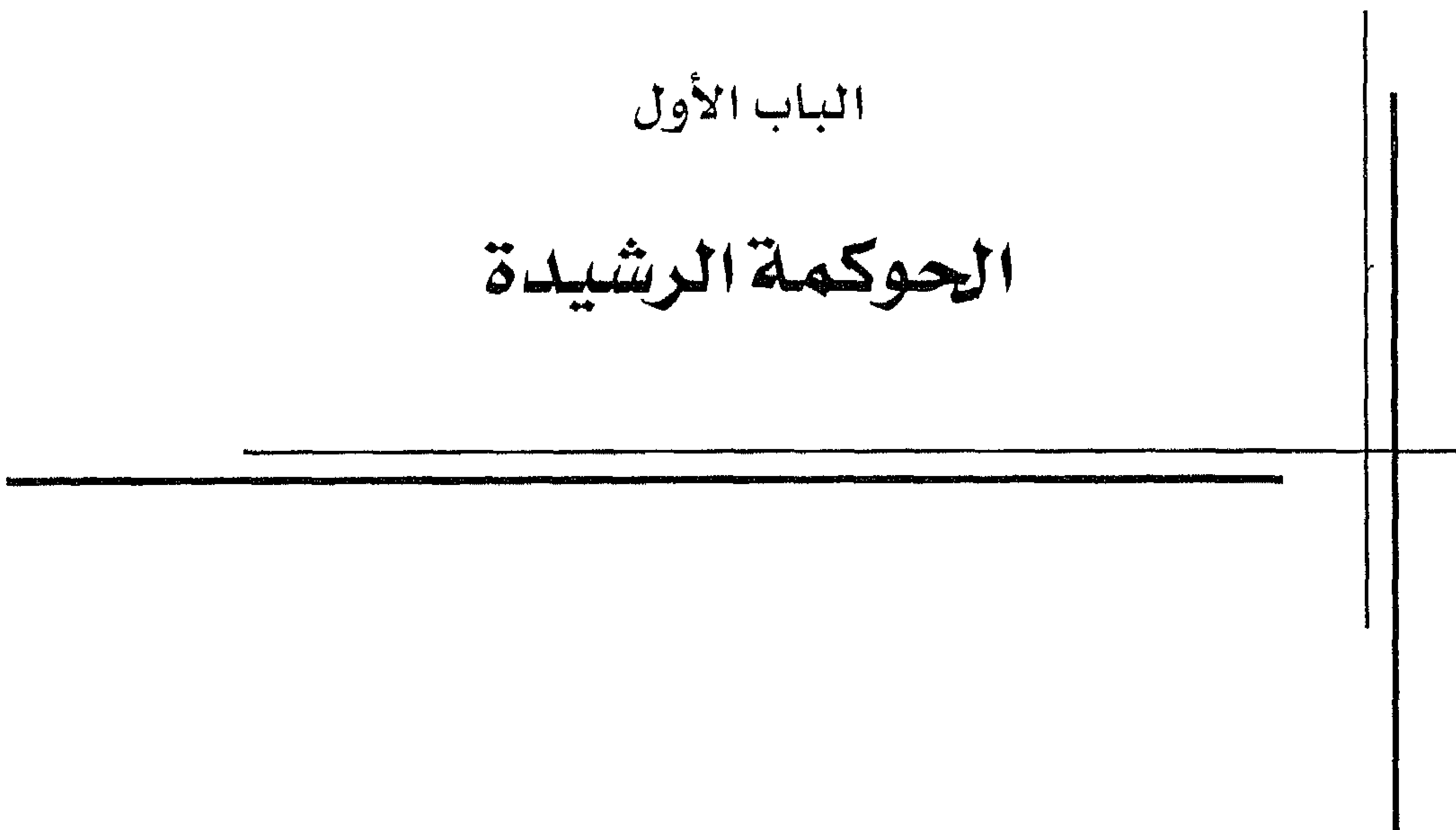
كما كان لي شرف مساعدة الحكومة الأندونيسية في عدد من القضايا المفاهيمية ورئاسة عدد من جلسات المؤتمر الثاني للدول الأطراف والذي عقد في جزيرة بالي خلال الفترة 28/01 – 01/02/2008 حيث رأست الوفد الأردني وألقيت كلمة رئاسة المؤتمر بصفتي رئيساً للمؤتمر الأول للدول الأطراف (الملحق رقم 11) وقدمت في هذا المؤتمر مشروعاً لقرار حول الوقاية من الفساد لاقى تأييداً واسعاً، وعملت مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على وضع مشروع القرار وتقديمه للمؤتمر الرابع للدول الأطراف بإسم الأردن والذي وافق عليه المؤتمر الرابع بتوافق الآراء، كما ساعدت الحكومة القطرية في رئاسة كافة الجلسات المتعلقة بإجراءات منع الفساد أثناء المؤتمر الثالث للدول الأطراف، والتي عقدت في مدينة الدوحة خلال الفترة 09 – 13/10/2009. كما شاركتُ ضمن الوفد الأردني في المؤتمر الرابع للدول الأطراف في الاتفاقية والتي عقدت في مراكش/ المغرب خلال الفترة 25 – 29/11/2011.

وفي شهر أيلول من عام 2013 وبناءً على طلب من البنك الدولي والحكومة البريطانية بوصفها رئيساً لمجموعة الثماني (G8) رأست اللقاء الخاص الثالث SSIII المنبثق عن المنتدى العربي لإسترداد الموجودات (AFAR) المخصص لبحث دور المجتمع المدني في إسترداد الموجودات، وقدمت خلاصة أعمال هذا اللقاء في الإجتماع الثاني للمنتدى العربي الذي عقد في مدينة مراكش/ المملكة المغربية في شهر أكتوبر من عام 2013.

وعلى المستوى العربي، ساهمت في جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للترويج للإتفاقية والمصادقة عليها من قبل الدول العربية وكذلك في رفع الوعي بالإتفاقية لدى البرلمانيين العرب. وفي هذا الصدد، حضرت إجتماعات في كل من عمان وبيروت والكويت ودمشق والقاهرة والدوحة والمغرب وتونس ومصر. وفي نهاية عام 2012 عملت مستشاراً رئيساً غير متفرغ لمساعدة كل من المغرب وتونس في إجراء تحليل مؤسساتي لتحديد الفجوات في المؤسسات الرقابية وإنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد بتكليف من مكتب الأمم المتحدة الإنمائي UNDP.

وبذا، فإن رحلتي مع مكافحة الفساد استمرت قرابة خمسة عشر عاماً حتى إعداد هذا الكتاب. قضيت حوالي عشر سنوات منها في جهد دولي مكثف لوضع أهم آداة تشريعية دولية لمكافحة الفساد على المستوى الدولي، وإرساء قواعد العمل الدولي لمكافحة الفساد خاصة ما تعلق منها بمراجعة تنفيذ الإتفاقية، وإسترداد الموجودات، وإجراءات المنع، والمساعدات التقنية. وقد كرّمتني الأمم المتحدة في نهاية عام 2013 بأن وضعت صورتي على أحد الطوابع التذكارية التي أصدرتها بمناسبة الإحتفال بمرور عشر سنوات على إقرار إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة.

1



الباب الأول

الحوكمة الرشيدة

شهدت السنوات الخمس الأخيرة من القرن العشرين نشاطاً غير مسبوق في تركيز الجهود الدولية على مفاهيم "الحكم الرشيد" و"أنظمة النزاهة" و"مكافحة الفساد" والدورالذي يلعبه كل واحد منها في شرعية الحكم، وتحقيق التنمية المستدامة، وإرساء دعائم الأمن والاستقرار في المجتمعات. واستمر هذا الزخم في بداية الألفية الثالثة. ففي عام 2001 عقدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في شهر نيسان/ إبريل منتداها الاقتصادي السنوي في مدينة براغ تحت شعار "الشفافية والحكم الرشيد في الأمور الاقتصادية". وفي شهر آيار/ مايومن نفس العام عُقد "المنتدى العالمي الثاني لمكافحة الفساد وصيانة النزاهة" في مدينة لاهاي في هولندا. كما عُقد في مدينة براغ في شهر تشرين أول/ أكتوبر من نفس العام المؤتمر الدولي العاشر لمكافحة الفساد. وفي شهر تموز/ يوليو تم في مقر الأمم المتحدة في فيينا الاتفاق على أسس التفاوض للوصول الى صك دولي لمكافحة الفساد بشتى أشكاله، بالاستناد الى قرار الجمعية العمومية رقم 56/61 في كانون أول/ ديسمبر 2000، الذي دعي "اللجنة المخصصة للتفاوض الى وضع اتفاقية واسعة وفعالة لمكافحة الفساد"، كما بدأ فريق الخبراء الدولي أول اجتماعاته للتفاوض حول هذا الصك في مدينة بيونس ايرس في الأرجنتين في نهاية عام 2001. وفي شهر آيار/ مايو من عام 2003 تم عقد المنتدى العالمي الثالث والمؤتمر الدولي الحادي عشر لمكافحة الفاسد في سيؤول، كوريا الجنوبية. وفي شهر أيلول/ سبتمبر من نفس العام انهت اللجنة المخصصة للتفاوض أعمالها ووضعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي أقرتها الجمعية العمومية في 31تشرين أول/ أكتوبر، وفي 9 كانون أول/ ديسمبر من نفس العام وقعت قرابة مائة دولة على هذه الاتفاقية في مدينة ماريدا في المكسيك. وفي 14/ 12/2005 دخلت الاتفاقية حيز النفاذ وخلال الفترة 10 - 14 كانون الأول/ ديسمبر 2006 عقد المؤتمر الأول للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في منطقة البحر الميت في الأردن، وخلال الفترة 28/01 - 01/02 من عام 2008 عقد المؤتمر الثاني للدول الأطراف في الاتفاقية في جزيرة بالي اندونيسيا .وخلال الفترة 09 - 13 تشرين الثاني/ نوفمبر عام 2009 عقد المؤتمر الثالث للدول الأطراف في الاتفاقية في مدينة الدوحة/ قطر. وعقد المؤتمر الرابع في شهر اكتوبر2011 في مدينة مراكش بالمغرب، بينما عقد المؤتمر الخامس للدول الأطراف في بنما في شهر تشرين الثاني/ نوفمبر من عام 2013.

كما أنه ليس من باب الصدفة ان تتناول بعض الصحف والمجلات المرموقة هذا الموضوع بالدراسة والتحليل بالتزامن مع هذا الزخم الدولي. فقد تناولت صحيفة الهيرالد تريبيون في عددها الصادر بتاريخ 24 نيسان/ إبريل 2001 بالتحليل مواقف بعض المنظمات الدولية من قضية الحكم الرشيد وبالذات فيما يتعلق بربط المساعدات الدولية بمدى مراعاة الدول

المتلقية للمساعدات لمبادئ ومرتكزات الحكم الرشيد. وأضافت الصحيفة ان اعتبار المساعدات وسيلة من وسائل السياسة الخارجية التي تمنح بموجبه الدول الموالية سياسياً المساعدات لأغراض سياسية بحتة قد ولى عهده، وأصبح من الشائع ربط المساعدات بمدى التزام الدول بمجموعة مبادئ منها الحكم الرشيد ومكافحة الفساد. كما ان مجلة الإيكونومست البريطانية المرموقة أصبحت تتناول بالدراسة والتحليل بشكل متكرر موضوع مكافحة الفساد كأحد عوامل "الحكم غير الرشيد" في عدة دول ومناطق من العالم لعلاقته الوطيدة بالنمو الاقتصادي وجلب الاستثمارات الخارجية للدول النامية والدول في طور التحول الإقتصادي "دول أوروبا الشرقية سابقاً". كما تقوم صحيفة Wallstreet Journalالذائعة الصيت بتغطية موضوع الحوكمة الرشيدة والفساد بشكل واسع وبالذات في القطاع الخاص.

هذا ويسود الفكر السياسي والاقتصادي عدة توجهات فيما يتعلق بالحوكمة الرشيدة، أهمها أن الحوكمة الرشيدةهي أحد أهم العوامل التي تحدد شرعية السلطة الحاكمة، وانها أساس الأمن والاستقرار في المجتمع على المدى البعيد، وأنها عامل حاسم في تدعيم العدالة الإجتماعية و القضاء على الفقر، وتدفق الاستثمارات الخارجية والمساعدات الاقتصادية بما يساعد في النمو الاقتصادي المستدام وإنها أساسية في محاربة الفساد وتدعيم أسس النزاهة. ومن المفروغ منه ان النمو الاقتصادي لا يتحقق بالحكومة الرشيدة وحدها، إلا أن النمو الاقتصادي المستدام لا يمكن ان يتحقق بدونها. ولذا، لابد من تحديد هذا المفهوم تحديداً جيداً، ومعرفة عناصره ومكوناته، واستيعاب مبادئه الأساسية، وفهم أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وكيفية ارتباطه بالسلم الداخلي، والاستقرار والأمن المجتمعي، والتنمية المستدامة وإحترام حقوق الإنسان.

ومن الضروري بداية، التمييز بين مصطلحي "الحوكمةGovernance"و"الحكومة Govern-ment". "فالحكومة" مكون واحد من مكونات "الحوكمة" بمعناها الواسع؛ هذه المكونات التي تشمل فيما تشمل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم لنشاطات القطاع الحكومي، والخاص، والتطوعي، والمجتمع المدني، وأجهزة التشريع والقضاء، والخدمة المدنية، وأجهزة الرقابة، وأجهزة الأمن والدفاع، والصحافة والإعلام، والشركات والمؤسسات، والحكومات المحلية كما سنرى تفصيلاً فما بعد. ولا بد من التأكيد بداية ان مصطلح "الحوكمة" مصطلح سياسي ذو أبعاد اقتصادية واجتماعية محددة، ولا يوجد له تعريف قانوني متفق عليه يمكن ان يشكل قاعدة واضحة في التفاوض الدولي والفهم المشترك. ومع ذلك، فقد بات هذا المصطلح من أكثر المصطلحات استخداما في الساحة الدولية. وتتعلق الحوكمة في مفهومها الواسع بتحديد الأولويات، ووضع السياسات وإدارتها، والتفكير استراتيجياً، وإتخاذ القرارات، والبحث عن

الفرص التي يمكن الاستفادة منها، أي أن الحوكمةتتعلق بالدرجة الأولى بالخيارات وحسن استخدامها.

كانت البداية الحقيقية لمفهوم "الحوكمة" بمعناها الحديث، هي استخدامه في مجال إدارة الشركات والمؤسسات المساهمة الكبرى فيما عرف بالتحديد بـ "حوكمة الشركات -CorporateG overnance". ويستند هذا المصطلح كما هو معروف على أسس محددة هي حق المساهمين والشركاء في معرفة الكيفية التي تدار بها الشركة بالنيابة عنهم من قبل مجلس الإدارة المنتخب، وواجب مجلس الإدارة بتزويد المساهمين بالمعرفة الضرورية عن الشركة بشفافية وصدق، وضرورة المساءلة الفاعلة لضمان استمرار النمو. أي أن حوكمة الشركات تقوم على توازن بين الحقوق والواجبات وما يتطلبه ذلك من الشفافية والمساءلة الفاعلة لضمان هذا التوازن وتحقيق الأهداف المشتركة للطرفين؛ المساهمين، ومجلس الإدارة.

إن هذه الأسس في إدارة الشركات كان لها انعكاسات واضحة في الكيفية التي يدار فيها القطاع العام مما أدى إلى ظهور فلسفة جديدة (أو إعادة قولبة فلسفة قديمة على أسس جديدة) تبنى على أن الحكومة، أي حكومة، قُطّرية أم محلية، هي راعية لمصالح الأفراد بالنيابة عنهم. وبالتالي، فإن من حق المواطن أن يحصل على المعرفة اللازمة عن الكيفية التي تدار فيها مصالحه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأن يطمئن بنفس الوقت إلى نجاعة الإجراءات التي تتخذها الحكومة في هذا المجال. وبالتالي، فإن مبادئ الوصول الى السلطة، وانتقالها،والديمقراطية، وحقوق الأفراد، والمساءلة، والشفافية هي من المبادئ الرئيسية التي تميز هذه الفلسفة الجديدة. ومن هذا المنظور، فإن "الحوكمة الرشيدة" حق من الحقوق الأساسية للأفراد والمجتمعات، وليست ترفاً فكرياً أو سياسياً. ومن الواضح أن هذه النظرة تنقل التركيز من مفهوم "المسؤولية Responsibility" إلى مفهوم "المساءلةAccountability " من ناحية، وتؤكد على المحاسبة وانتقال السلطة بطريقة مؤسساتية لا بصورة اعتباطية أو مزاجية من ناحية أخرى، أي تلازم السلطة والمسؤولية والمساءلة بكل بساطة.

ومن الضروريبداية الإجابة عن تساؤلات مشروعة لابد من أن تبرز في ذهن القارئ، أذكر منها تساؤلين. أولهما، مدى صدقية مقولة الربط بين المساعدات الخارجية والالتزام بمبادئ الحوكمة الرشيدة وأسس النزاهة ومكافحة الفساد، خاصة بعد أحداث أيلول/ سبتمبر من عام 2001، عندما تدفقت المساعدات على دولة كالباكستان لكي تقوم بدور مركزي في "مكافحة الإرهاب"، وكذلك تدفق المساعدات المالية على الأرجنتين في بداية عام 2002 للمحافظة على الاستقرار الاقتصادي لعدد كبير من الدول الغربية التي كانت قد وجهت الكثير من استثماراتها إليها. وثانيهما مدى نجاعة وفاعلية مبادئ الحوكمة الرشيدة في إدارة

الشركات بعد انهيار عملاقين اقتصاديين في الولايات المتحدة الأمريكية، وهما شركة آنرون للبترول (Enron) وشركة آرثر أندرسون للمحاسبة (Arthur Anderson). هذا الإنهيار الذي جسد فساد الإدارة وابتعادها التام عن الأسس التي تشكل دعامة حوكمة الشركات، مما أدى إلى فقدان عشرات الملايين من المساهمين الصغار كافة أو معظم مدخراتهم. كما ان الأزمة الاقتصادية والمالية التي بدأت تعصف بالعالم اعتباراً من عام 2008 خير مثال على أن حوكمة الشركات تحتاج إلى مراجعة شاملة ووقفة تقييمية لضبط مفاهيمها وإجراءاتها.

إن الرد في الحالة الأولى يكمن في أن حدثاً جللاً كأحداث أيلول/ سبتمبر 2001 لابد ان يخلّف تداعيات غير طبيعية لفترة من الوقت. إلا أن مسار المساعدات الاقتصادية الرئيسي وخاصة من المنظمات الإقليمية الكبرى، وبنوك التنمية، ومنظومة الإتحاد الأوروبي سيظل يسترشد باعتبارات موضوعية سليمة منها الحوكمة الرشيدة، والنزاهة، ومكافحة الفساد، غير متجاهلة اتباع الدول المستحقة للمساعدات سياسيات واتخاذ إجراءات تتفق في المحصلة العامة مع النهج السياسي والاقتصادي للدول المانحة في خطوطها العريضة وأهدافها العامة. ومن أهم الأهداف العامة للاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، تنمية دول الجوار في الشرق والجنوب للقضاء على الهجرة غير الشرعية وتحسين تدفق السلع والخدمات بين الإتحاد وهذه الدول، ذلك إن منهج المساعدات القائم على الولاءات السياسية وحده أدى في كثير من الأحيان الى هدر الأموال، وتكدسها في أيدي فئة متنفذة في الدول النامية ولم يحقق التنمية المنشودة. والأمثلة على ذلك كثيرة من الدول العربية التي ثارت شعوبها وأسقطت حكوماتها.

أما في الحالة الثانية، وهي زعزعة الثقة في أسس ومبادئ الحوكمة الرشيد في إدارة الشركات نتيجة إنهيار الشركات الكبرى والأزمة المالية والاقتصادية العالمية، فإن الجهاز القضائي المتطور والنزيه في الدول الديمقراطية كفيل بمعالجة هذه الاختلالات بطريقة تؤدي في النهاية إلى تقوية الإجراءات التي من شأنها تحقيق منعة النظام الإداري والمالي السائد، والتقليل من مخاطر اختراقه من قبل الفاسدين والمفسدين، حتى إن اقتضى الأمر تدخل الدولة المباشر، وهذا ما حدث في كثير من الدول وبخاصة تدخل المؤسسات المالية التابعة للاتحاد الأوروبي لإنقاذ بعض دول الاتحاد من الإنهيار في بداية العقد الثاني من الألفية الجديدة.ولعل هذا الأمر بالذات، أي المتابعة والتقييم المستمرين والرقابة المستمرة، وما ينجم عنهما من تعديل للمسارات هو أحد مصادر قوة فلسفة الحوكمةالرشيدةهذه.

ونظراً لأهمية تحديد مفهوم الحوكمة لأغراض هذا الكتاب من ناحية وعلاقته الوثيقة بالفساد، من حيث انتشاره في حال فشلت الحوكمة من ناحية ومكافحته الفاعلة وتحقيق النزاهة في حال صلحت الحوكمة من ناحية ثانية، فسيتم في هذا الباب توضيح مفهوم

الحوكمة بأبعاده المختلفة والمبادىء التي تكوّنه والمحكات التي يستند إليها وذلك في محاولة للوصول إلى عالمية هذا المفهوم. ولذا، فقد تم تقسيم هذا الكتاب إلى ثلاثة فصول يتناول الأول منها مفهوم الحوكمة الرشيدة، ويتناول الثاني منها نموذج الحوكمة الرشيدة: نحو عالمية المفهوم، وأخيراً يتناول الفصل الثالث العلاقة بين الحوكمة وإصلاح القطاع العام.

1

الفصل الأول

مفهوم الحوكمة الرشيدة❖

❖ سيتم استخدام مصطلح الحوكمة كترجمة لكلمة Governance من الآن فصاعداً في هذا الكتاب تجنباً للخلط بين مصطلحي "الحكم" و"السلطة الحاكمة" والذي كثيراً ما يحدث في الأدبيات العربية

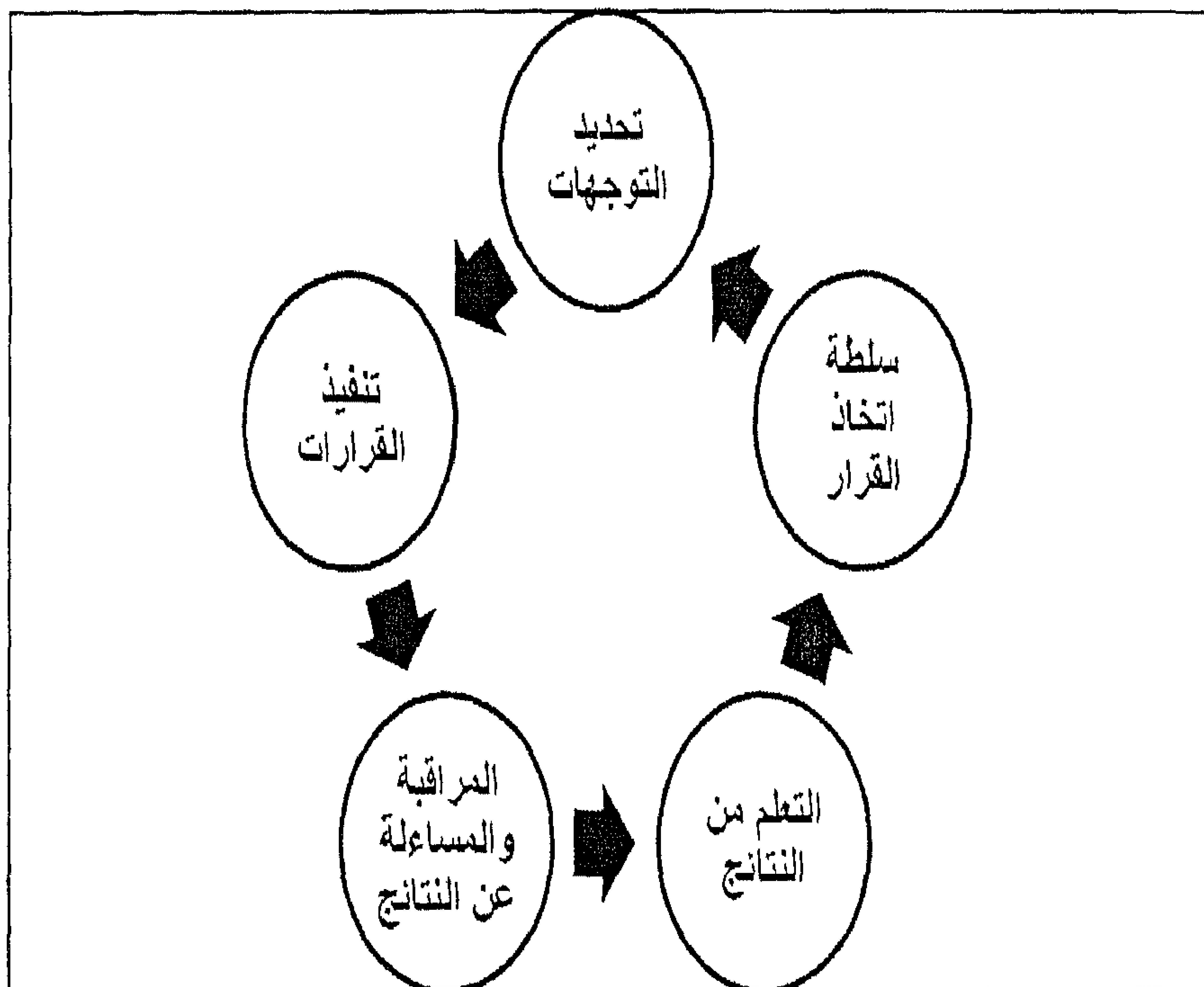
ليس من الصعب الاتفاق على معنى ومكونات مصطلح "الحوكمة"، إلا أن إضافة صفة "الرشيدة" أو "الصالحة" تبرز إشكاليات كثيرة ليس من السهل الاتفاق عليها. ومع هذا، ونظراً لأن مفهوم "الحوكمة الرشيدة" قد أخذ يحتل مكاناً بارزاً في الفكر السياسي السائد على مستوى الإدارة الحكومية وإدارة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، فقد دخل هذا المصطلح في أدبيات المؤسسات الدولية التي تلعب دوراً هاماً في صياغة التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المستوى الدولي، مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وقد وضعت كل هذه المؤسسات تعاريف لمفهوم الحوكمة الرشيدة تبعاً لاهتماماتها وحاجاتها وقيمها وأهدافها. وبذا اختلفت التعاريف نوعاً ما وتباينت نقاط تركيزها. اذ ركز البعض منها على البعد الاقتصادي، وركز البعض الآخر على البعد السياسي، بينما دمج البعض الآخر البعدين السياسي والاقتصادي معاً.

وقبل استعراض تعاريف بعض هذه المؤسسات، لابد من القول بأن مصطلح "الحوكمة الرشيدة" بمعناه الحديث هو نتاج الحضارة الغربية، إلا أن بعض أسسه توجد في حضارات وثقافات أخرى وإن كانت بشكل متفرق. ولذا، فإن هذا المصطلح يرتبط ارتباطاً وثيقاً ببعض المرتكزات الأساسية التي تحكم الفكر السياسي والاجتماعي في الحضارة الغربية. وأهم هذه المرتكزات: الديمقراطية، وحكم القانون، وحقوق الإنسان. ولا يمكن بالتالي فهم هذا المصطلح بمعزل عن القيم الأساسية التي تبنى على الإنتخاب، وتداول السلطة، والحرية، والمسؤولية الجماعية، وسلطة المؤسسات، ودور القانون في فض النزاعات، والرقابة المؤسسية، والمساءلة، والشفافية وحقوق الأفراد. ومن هذا المنطلق بالذات، يمكن فهم ردود الفعل السلبية تجاه مفهوم الحوكمة الرشيدة من قبل الأفراد والدول التي لا تتمثل هذه القيم بنفس المقدار، ولا تستند إلى نفس المرتكزات في فكرها السياسي والاجتماعي. ففي المناقشات الخاصة بالتفاوض حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على سبيل المثال، أخذت كل من الصين وكوبا وفيتنام وعدد لا يستهان به من الدول النامية، ومنها بعض الدول العربية، مواقف حذرة ومتشككة من الربط بين الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد لأسباب مفهومة، منها مثلاً أن مصطلح "الحوكمة الرشيدة" ليس مصطلحاً قانونياً (وهذا صحيح)، ومنها أن نمط الحكم الغربي لا يجب أن يكون مقياساً يحتذى به في الاتفاقيات الدولية (وهذا أمر مبرر). إلاّ أن الخوف الحقيقي عند بعض الدول قد يكمن في تخوفها من محاولة فرض قيم معينة (غربية

بالضرورة) على دول تؤمن بقيم مختلفة، و بالتالي فتح المجال للتدخل في شؤون الدول الأخرى. كما أن مسألة المجتمع المدني ومشاركته في اتخاذ القرارات وفي الحياة السياسية بشكل عام تعتبر جزءاً من القيم الغربية بالنسبة لعدد كبير من الدول.

مقاربة المفهوم

في مقاربة لفهم مصطلح الحوكمة يمكن القول بان "الحوكمة" تشير بشكل عام إلى الطريقة التي يدار بها "كيان اجتماعي ما" سواء كان هذا الكيان دولة، أو بلدية، أو شركة، أو مؤسسة، أو جمعية. كما يمكن القول أن الحوكمة هي مجموعة المبادئ والعمليات والإجراءات التي تؤثر في طريقة استخدام السلطة أو القوة من قبل الجهة الحاكمة. ويمكن القول كذلك أن الحوكمة هي عملية رسم السياسات واتخاذ القرارات والكيفية التي بواسطتها تنفذ هذه السياسات والقرارات. وهذه العملية تشتمل في العادة على عدة عناصر يقود أحدها للآخر حسب النموذج التالي[12]:



12 أوراق ندوة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ العراق حول الحوكمة وصياغة السياسات، عمان /23-20 07/2008

وبالاستناد إلى هذا النموذج يبرز عدد من الأسئلة تحدد الإجابة عنها شكل الحوكمة السائدة في دولة ما، أو مؤسسة ما. ومن هذه الأسئلة:

- من الذي يملك سلطة رسم السياسات واتخاذ القرار؟ الأفراد أم المؤسسات؟
- كيف تصنع السياسات والقرارات؟ بشكل تشاركي أو جماعي، أم بشكل فردي؟
- ما الأدلة والبراهين التي يتم اعتمادها للحكم على صواب التوجهات التي يتم اتخاذها؟ هل هي محددة وقابلة للاستدلال والقياس؟ أم أنها عامة قابلة للتأويل حسب حاجة المسؤول؟
- من الذي يقوم بالتنفيذ؟ هل هي مؤسسات أم أفراد؟ هل هي على الدرجة المطلوبة من القدرة والكفاءة والنزاهة؟
- هل توجد رقابة كافية ومساءلة عن النتائج التي تتحقق؟ ما هي أدوات وأشكال المساءلة؟
- هل يتم تحليل النتائج والتعلم منها ومشاركتها مع الآخرين وهل يتم إعلام الجهات المختلفة والجمهور عنها؟

وبالإسترشاد بهذا النموذج يمكن استخلاص ثماني سمات[13] للحوكمة الرشيدة هي:

1. المشاركة.
2. حكم القانون.
3. الشفافية.
4. المساءلة.
5. الاستجابة الصحيحة للحاجات.
6. التوافق.
7. العدالة والإدماج.
8. الكفاءة والفاعلية.

وبالتالي، فإن مصطلح الحوكمة ينطبق على كافة المستويات سواء الوطنية، أم المحلية، أم الإقليمية، أم الدولية، أو ما كان ضمن السياق العام أو الخاص أو الأهلي. وبالتالي، يمكن تحديد ثلاث مستويات للحوكمة، المستوى العام المتعلق بكيفية إدارة الشأن العام للمجتمع، والمستوى الخاص المتعلق بإدارة الشركات، ومستوى الأفراد المتعلق بكيفية تصرف الأفراد في القطاعين العام والخاص. الا أن ما يهمنا في هذا المقام هو الكيفية التي يتم فيها تجسيد

13 المرجع السابق، 2008

مفهوم الحوكمة في إدارة بلد ما. ومن الطبيعي أن يرتبط مفهوم الحوكمة بهيكلية السلطة العامة، ولكن من الضروري الإشارة إلى أن مفهوم الحوكمة، ليس صنو الحكومة، ذلك ان نشاطات الحكومة لا تمثل سوى مستوىً واحداً من مستويات الحوكمة كما رأينا سابقاً، والمتمثلة في الكيفية التي يتم فيها تنظيم القوة، وتوزيع السلطات، ووضع التشريعات التي تضبط ايقاع المجتمع وفض النزاعات. ويتضح هذا الأمر بشكل أكبر عند الحديث عن الحوكمة في البعد الاقتصادي.، إذ أن السلطات الوطنية والإقليمية والدولية والقطاع الخاص تلعب أدواراً بالغة التأثير في إدارة الاقتصاد ببلد ما.

وبالتالي، فإن مصطلح "الحوكمة" يشير إلى العلاقة الديناميكية بين الدولة والحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. ومن الواضح أن الدولة هي اللاعب الرئيسي في هذه العلاقة. فالدولة هي التي تضع التشريعات وتنفذها أو تشرف على تنفيذها، وهي كذلك الضامن للمؤسسات الوطنية. أما القطاع الخاص فهو يسهم في التنمية الاقتصادية بشكل رئيسي، ولكنه يسعى في الدرجة الأولى إلى الربح. بينما يسعى المجتمع المدني إلى صون اهتماماته وتقدمها من ناحية، وإلى تطوير منظومة من التوقعات للتأثير في المؤسسات الوطنية من ناحية أخرى. وطالما بقيت هذه العلاقة سليمة وإيجابية يسود الانسجام بين الدولةوالمجتمع بحيث تكون المحصلة العامة هي التقدم. أما إذا ما تم التضييق على القطاع الخاص واستفزاز المجتمع المدني وإساءة معاملته فإن مؤدى هذا الأمر هو التوتر بين الدولة والمجتمع، مما يؤدي إلى اضطراب الأوضاع العامة، وفي الحالات القصوى تهريب الإستثمارات للخارج ولجوء المجتمع المدني إلى العنف ضد الفئة الحاكمة أو رموزها، لتغيير نمط العلاقة بين الدولة والمجتمع.

إن الفهم الدقيق لمصطلح "الحوكمة" يواجه بصعوبتين رئيسيتين. الأولى هي إن الحوكمة متعددة الأبعاد، تختلط فيها القوانين والاتجاهات والمعتقدات والسلوك البشري، وبعض هذه الأبعاد يصعب قياسه، وبالتالي يصبح التعبير عن الحوكمة تعبيراً علمياً دقيقاً أمر غير سهل على الإطلاق. ومن هنا تأتي الصعوبة الثانية، وهي أن معظم العوامل المكونة لمفهوم الحوكمة تبنى بشكل رئيسي على الفهم الذاتي لهذه العوامل (Subjective). وتتضح أهمية هذه الصعوبة اذا علمنا ان معظم الدراسات التي تناولت مفهوم الحوكمة اعتمدت بالدرجة الأولى على مدركات الأشخاص عن طريق المسوح (Surveys)، وتحليل آراء الخبراء، وملاحظة العلاقات بين "نوعية الحكم" المدركة ومستويات النمو الاقتصادي (كدلالة على جودة الحوكمة مثلاً). ويرى الكثير من الخبراء في هذا المجال أنه من الصعب جداً التعبير عن "نوعية الحكم" تعبيراً رقمياً دقيقاً يمكن إخضاعه فيما بعد للتحليلات الإحصائية، شأنه في ذلك شأن الكثير من

المفاهيم الاجتماعية. ومما يزيد الأمر تعقيداً ان معظم أدبيات هذا الموضوع هي قياسية في طبيعتها (Normative) ولا تستند الى معايير واضحة بدلالة المحك (Criterion Referenced)، ناهيك عن أنها تعبّر في الدرجة الأولى عن مواقف الحكومات أو المؤسسات الحاكمة لصبغ ممارسات الحكم بمنظومة قيم معينة، ترتئيها ملائمة لها في لحظة معينة من الزمن، مما يجعل معظم، ان لم يكن كل، أدبيات الموضوع وصفية غير تجريبية، وتتركز في العادة حول قضية محددة، أو أنها تحاول الإجابة عن عدد محدود من الأسئلة مثل العلاقة ما بين الفساد والنمو الاقتصادي، أو العلاقة ما بين التشريعات الحكومية ومستوى الاستثمار الخارجي أو الداخلي، أو العلاقة ما بين المساءلة وزيادة فاعلية المدراء... الخ. وهذا الأمر بحد ذاته يشكل عائقاً أمام الحصول على بيانات موضوعية لتحليل مفهوم الحوكمة عامة. والحق يقال بأن هذا الأمر ينطبق كذلك على أدبيات المنظمات الدولية التي صدرت في نهايات القرن الماضي.

إن هذه الصعوبات التي تحف بمفهوم الحوكمة بشكل عام، تتجلى بشكل أكثر جدية عند محاولة تعريف الحوكمة الرشيدة (Good Governance). فإذا كان مفهوم الحوكمة مُحمّلاً بمجموعة قيم مجتمعية واتجاهات وسلوكات يصعب إخضاعها للتحليل العلمي الدقيق، فكيف الحال إذن عندما نتحدث عن "الرشاد" أو "الصلاح" وعدمه. هل هناك منظومة قيم يمكن الاتفاق عليها بين مجموعة من البشر في لحظة ما، أو فترة ما من التاريخ، وفي رقعة جغرافية معينة يمكن إعتبارها على أنها تشكل قاعدة موحدة وكافية لوصف حكم ما بالرشاد أو عدمه؟

إن الصعوبات المفاهيمية التي أشير إليها أعلاه، على الرغم من أهميتها من الناحية النظرية، لم تحل دون بروز عدد من العوامل أو الأبعاد الرئيسية المرتبطة بالحوكمة الرشيدة. والتي يمكن القول بأن هناك اتفاقاً عريضاً عليها، في المجتمعات الغربية على أقل تقدير، مثل الديمقراطية والمشاركة، واحترام حقوق الإنسان، وسيادة حكم القانون والمساءلة والشفافية، وهذا ما سنراه بشكل تفصيلي أكثر في الصفحات القادمة.

مقاربة المنظمات الدولية لمفهوم الحوكمة

نظراً لأهمية المنظمات الدولية ودورها في التأثير على السياسات الكلية للدول في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم السياسية، فإنه لمن المفيد التعرف إلى مقاربات هذه المنظمات لمفهوم الحوكمة. وفي هذا المجال سنعرض لمقاربات خمس مؤسسات ومنظمات دولية مهمة هي: البنك الدولي (WB)، وصندوق النقد الدولي (IMF) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE).

يمكن القول بأن البنك الدولي كان أول مؤسسة دولية طرحت مفهوم الحوكمة في نهاية عقد الثمانينات من القرن المنصرم، وذلك في سلسلة تقارير عن مدى ما تحقق في مجالي التنمية الإدارية ومحاربة الفساد في دول جنوب الصحراء الإفريقية. وقد كان هدف البنك من وراء هذه التقارير الربط بين الكفاءة الإدارية ومستوى النمو الاقتصادي. وقد أطلقت هذه التقارير فيما بعد حركة دولية واسعة لتعريف مفهوم الحوكمة وتحديد آبعاده وتداعياته وارتباطه بالأنشطة السياسية والاقتصادية والإدارية، وشعور الناس بالرضى والأمان، ونوعية الحياة، والأمن الوطني والسلم الاجتماعي، ومحاربة الفقر والبطالة، ومقارعة الفساد، والشفافية، وما إلى ذلك من عوامل. وعلى الرغم من ان البنك الدولي قد ركز في البداية على الربط بين نوعية الحوكمة والنمو الاقتصادي، الا انه عاد ووسع المفهوم ليشمل آبعاداً أكثر اتساعاً وانتشاراً وعمقاً.

ففي أوائل النشرات التي صدرت من البنك الدولي عام 1994 حدد البنك أن الحوكمة هي الكيفية التي تصنع فيها السياسات والطريقة التي تنفذ فيها والهدف من ورائها (الإطار رقم 1). أي أن للحوكمة ثلاثة مكونات هي صنع السياسات، وتنفيذ السياسات والهدف من وراء هذه السياسات.

ولكي تصبح الحوكمة رشيدة، فإن عملية صنع السياسات يجب أن تتسم بما يلي:

1. أن تكون متوقعة وغير إعتباطية.
2. أن تكون منفتحة وغير جامدة.
3. أن تكون بعيدة النظر تأخذ بعين الإعتبار المستقبل كما تهتم بالحاضر.

كما أن تنفيذ السياسات يجب أن يتسم بما يلي:

1. وجود جهاز فني وإداري كفوء وقادر.
2. أن يعمل هذا الجهاز وفق أسس مهنية.

إطار رقم (1)

"يقترن الحكم الرشيد (Governance Good) بعملية صنع سياسات تكون متوقعة ومنفتحة وبعيدة النظر، وبوجود جهاز فني إداري ينفذها ويعمل وفق أسس مهنية (Governance Poor)، وبأن تسعى هذه السياسات إلى تحقيق المصلحة العامة وإحترام سيادة القانون وتعزيز الشفافية في الأداء، وتشجيع بناء مجتمع مدني قوي يشارك في الشؤون العامة. وعلى الجانب الآخر، فإن الحكم الرديء إنما تقترن بعملية صنع السياسات التي تتم بصورة تعسفية، وبوجود بيروقراطيات غير مسؤولة، تعمل وفق أنظمة قانونية غير عادلة، بل لا تدخل حيز التنفيذ كما ينبغي، كما تتسم بإساءة استغلال السلطة التنفيذية لصلاحياتها أو بمجتمع مدني هش لا يشارك في الحياة العامة، وبإستشراء الفساد".

البنك الدولي، الحكم: خبرة البنك الدولي 1994

كما أن أهداف هذه السياسات يجب أن:

1. تخدم الصالح العام.
2. تؤدي إلى إحترام سيادة القانون.
3. تعزّز من شفافية الإدارة.
4. تشجع المشاركة بما فيها مشاركة الأفراد والمجتمع المدني.

يعتقد البنك الدولي أن المفهوم المعاصر للحوكمة لا يشمل الجوانب الإدارية والاقتصادية في ممارسة السلطة فحسب، بل يشمل كذلك الجوانب السياسية التي تركز على قيم الديمقراطية والمشاركة والمساءلة. وعلى هذا، فإن البنك الدولي يُعرّف الحوكمة على أنها "العملية التي يتم بواسطتها اختيار الحكومات، ومراقبة أعمالها، وتغييرها عندما تستدعي الحاجة"[14]. ويضيف البنك بأن الحوكمة تشمل "القدرة على إعداد السياسيات الحكيمة، في المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية، وكيفية تنفيذ هذه السياسات، واحترام الأفراد". وقد أدخل البنك بذلك حقوق الإنسان كأحد مكونات مفهوم الحوكمة. ولتحديد هذا المفهوم بطريقة أكثر شمولا وعمقاً، قام البنك بتحليل مؤشرات الحوكمة (Governance Indicators) في أكثر من 160 دولة، وقد أفضى هذا التحليل إلى بروز ستة مكونات رئيسية مشتركة لمفهوم الحوكمة هي[15]:

1. الإسهام في الشؤون المجتمعية، وممارسة المساءلة، وتوفر الحريات المدنية وحرية الصحافة (Voice and Accountability).
2. الاستقرار السياسي وغياب العنف (Political Stability).
3. فاعلية الحكومة في وضع سياسات نوعية في مجال تقديم الخدمات العامة للأفراد (Government Effectiveness).
4. التشريعات والتنظيمات ذات النوعية الملائمة (Regulatory Quality).
5. حكم القانون بما في ذلك ضمان حقوق الملكية والقضاء النزيه والمستقل (Rule of Law).
6. ضبط الفساد (Control of Corruption).

وبذا، فإن مفهوم الحوكمة من وجهة نظر البنك مفهوم معقد ومركب وتداعياته تطال كافة جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية. إن هذا التحديد، وإن كان مركباً، يساعد في

14 Daniel Kaufman and others, Governance Matters, World Bank, 1999

15 Daniel Kaufman et.al, Governance MattersI and II: updated Indicators for 2000-2001, Washington, 2002

وضع تصور عملي للممارسات الرشيدة في الحوكمة تمييزاً لها عن الممارسات غير الرشيدة من ناحية، كما يمكّن من التعبير عن الحوكمة رقمياً بطريقة يمكن إخضاعها للتحليل الرياضي ومن ثم ربطها بالعوامل المجتمعية مثل تلك التي أشير إليها سابقاً.

وعليه، يمكن القول استنتاجاً من هذا التحليل أن الحوكمة الرشيدة تتمثل بـ:

1. إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة في شؤون المجتمع وصوغ السياسات العامة.
2. إتاحة فرص المساءلة الفردية للمسؤولين، والجماعية للمؤسسات.
3. توفير الحريات المدنية والسياسية واحترامها.
4. توفير حرية الصحافة وتداول المعلومات.
5. توفير الإستقرار في الحياة السياسية وتوزيع السلطات بشكل حقيقي وتحقيق التوازن بينها وتداول السلطة التنفيذية بشكل سلمي وضمان إجراءات الرقابة الفعالة.
6. فاعلية الحكومة في صوغ سياسات عامة ذات نوعية عالية وملائمة.
7. قدرةالحكومة على تقديم الخدمات العامة للأفراد والمؤسسات وإيصالها إليهم بفاعلية وكفاءة وسرعة.
8. وضع تشريعات ملائمة وعادلة وشفافة.
9. تطبيق حكم القانون على الجميع بدون استثناء.
10. احترام حقوق الملكية الفردية و المؤسسية.
11. توفر القضاء النزيه والعادل والمستقل.
12. ضبط وتاثر الفساد ووضع سياسيات وقائية للحد من استشرائهوالتعامل معه بجدية عندما يقع سواء جنائياً أو مدنياً أو سياسياً.

وكمؤسسة دولية تعنى بالنمو الاقتصادي، ركز البنك الدولي في المراحل الأولى على الأقل، على البعد الاقتصادي للحوكمة وعلاقتها بالفساد، وعلاقتهما معاً بالنمو الاقتصادي. وفي هذا المجال أشار جيمس ولفنسون مدير البنك الدولي السابق بشكل واضح، "بان الحوكمة غير الرشيدة والفساد يعيقان النمو الاقتصادي، كما يلحقان الضرر في الكيفية التي يتم فيها التصرف بالمُدخرات الوطنية والمساعدات الخارجية في كثير من الدول النامية، وهذا بدوره يلحق الأذى بعامة الناس، وإمكانية وصول المساعدات الخارجية للشرائح التي تحتاجها أكثر من غيرها"[16]. وقد توصل البنك الى قناعة مؤداها بان استخدام أسلوب الجزرة (إعطاء المنح

16 كلمة مدير البنك الدولي في الاجتماع السنوي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي عام 1998. لمزيد من التفاصيل يمكن كذلك الرجوع إلى Jamens Wilfonssen, A Back to Basics Anti-Corruption Strategy, "Economic Perspectives", volume 1 (5), 1998

والقروض الميسرة) والعصا (وقف المساعدات) سياسة غير ناجحة، بحد ذاتها، في دفع الدول إلى تبني السياسات الضرورية للتغيير الاقتصادي، هذه السياسات التي تعتبر غير شعبية بالضرورة. وقد أشارت عدة دراسات أجراها البنك الدولي في إفريقيا الى فشل سياسة البنك هذه في إحداث النمو الاقتصادي المطلوب، الأمر الذي دفع البنك إلى اللجوء إلى سياسة مختلفة تماماً في ما بعد، تتمثل في تشجيع الدول على تبني مبادئ الحوكمة الرشيدة ومحاربة الفساد، ومن ثم استخدام المساعدات والقروض كمكافأة لتلك الدول التي تظهر نجاحاً والتزاماً بهذه المبادئ. ونظرًا لظهور مؤشرات إيجابية تشير إلى نجاح هذه السياسة، فقد أدرج البنك الدولي بُعدَي مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة ضمن معاييره الأساسية التي يقرر بموجبها مساعدة الدول في تخطي عقباتها الأساسية.

مقاربة صندوق النقد الدولي (IMF)

إن الادعاء بأن لصندوق النقد الدولي تصوراً مفاهيمياً واضحاً عن موضوع الحوكمة الرشيدة قد يكون أمراً مبالغاً فيه. فما يهم الصندوق على وجه التحديد هو التركيز على مظاهر الحوكمة الرشيدة التي ترتبط ارتباطاً خاصاً بعمله، ألا وهو مراقبة السياسات المالية والاقتصادية الكلية للأقطار. ولذلك حدد السيد مايكل كامدوسيس مدير الصندوق السابق الحوكمة الرشيدة في ورقة نشرت عام 1997 بأنها - أي الحوكمة الرشيدة - مهمة لكافة الأقطار بغض النظر عن مرحلة النمو التي تمر بها، وأن ما يهم الصندوق هو التركيز على مظاهر شفافية حسابات الدولة، وفاعلية إدارة الموارد العامة، واستقرار البيئة الاقتصادية والتشريعية ذات الصلة بنشاط القطاع الخاص وشفافيتها[17]. فالشفافية، والفاعلية، والاستقرار، إذن هي من أهم عوامل الحوكمة الرشيدة من المنظور الاقتصادي والمالي للصندوق.

إن اهتمامات الصندوق الرئيسية كما هو معلوم تكمن في تصحيح اختلالات الاقتصاد الكلي، وخفض العجز، وتبني إصلاحات أساسية في مجالات التجارة والأسواق، وسعر الصرف. هذه الإجراءات التي يعتقد الصندوق أنها ضرورية لتحسين الكفاءة ودعم النمو الاقتصادي المستدام. وعلى الرغم من أن الصندوق لا زال عند موقفه الأساسي هذا، إلاّأنه وجد نتيجة التجربة والممارسات الميدانية العملية، أن هنالك حاجة لإصلاحات مؤسسية واسعة المدى إذا ما أرادت الدول تحفيز الاقتصاد والإبقاء على ثقة القطاع الخاص، وبالتالي وضع

---

17 Roger Nord, Transparency and Good Governance in Economic Matters: The Role of the IMF. A paper presented to the ninth meeting of the OSCE Economic Forum, Prague, 2001

انظر /أيضاً The IMF, Good Governance: The Role of the IMF, 1997

أسس النمو المستدام. وتشمل هذه الإصلاحات تعزيز الحوكمة الرشيدة في كل مظاهرها بما في ذلك تعزيز حكم القانون، وتحسين كفاءة القطاع العام، وبناء إجراءات المساءلة، ومحاربة الفساد. وهذا التطور أدى الى أن يتبنى مجلس إدارة الصندوق موقفاً محدداً من موضوع الحوكمة الرشيدة ضمّنه في ورقته التوجيهية التي أصدرها في شهر تموز من عام 1997[18]. يؤكد الصندوق في هذه الورقة على الأهمية القصوى للحوكمة الرشيدة هي دعم النمو الاقتصادي المستدام، وبالتالي ضرورة تطوير السياسات والنظم الإدراية اللازمة للحفاظ على نزاهة إدارة الموارد العامة من ناحية، والتعاون مع المؤسسات الدولية الأخرى وبخاصة البنك الدولي في هذا المجال من ناحية ثانية. وبذا، يمكن للمتمعن أن يستشف موقف الصندوق من موضوع الحوكمة الرشيدة من خلال ممارساته أيضاً، وليس من خلال منشوراته فقط. هذه الممارسات التي يعتقد بأنها ضرورية لإصلاح الاختلالات الاقتصادية الكلية التي تعاني منها الدول كما رأينا سابقاً. وفي هذا السياق يعتقد الصندوق أنه يمكن أن يعزز الحوكمة الرشيدة من خلال قنوات متعددة منها إسداء النصح المتعلق بالسياسات الكلية غير المنحازة، وتقديم المساعدة الفنية الرامية إلى دعم القدرات الوطنية في تصميم السياسات الاقتصادية الملائمة وتنفيذها، وتعزيز الشفافية في التعاملات المالية المتعلقة بمالية الدولة أو البنوك المركزية[19]. إلاّأن للصندوق كذلك موقفاً وتوصيات محددة في مجالات يعتقد أن لها تأثيراً سلبياً على السياسات الاقتصادية الكلية، كالفساد على سبيل المثال. وسيتم التعرض لبعض هذه المواقف والتوصيات لاحقاً.

على الرغم من هذا التصور للحوكمة الرشيدة من قبل صندوق النقد الدولي، لا بد من إبراز قضيتين أساسيتين الأولى، هي العلاقة بمقاربة الصندوق لموضوع الحوكمة الرشيدة في بلد ما، والثانية الموقف من موضوع الحوكمة السياسية (Political Governance). ففيما يتعلق بالقضية الأولى، تُبنى مقاربة الصندوق لموضوع الحوكمة الرشيدة في بلد ما على مسلّمتين أساسيتين. الأولى، إن السلطات الوطنية فقط هي صاحبة السيادة والمسؤولية في قضايا الحوكمة الرشيدة وأن دور الصندوق يقوم على تشجيع الدول على تبني السياسات والإجراءات الملائمة وتنفيذها وإبراز المخاطر الناجمة عن عدم القيام بذلك. والثانية، إن عمل الصندوق يجب أن يبقى مقتصراً على المظاهر والأبعاد الاقتصادية للحوكمة، والمتمثلة بالإجراءات التي ذكرت سابقاً، وبالذات تلك التي يمتلك الصندوق خبرة كافية فيها مثل الإصلاح المؤسسي لخزينة الدولة، وإعداد الموازنات، وإدارة الضرائب، والمحاسبة، ووسائل الرقابة المالية، وعمليات البنوك المركزية، والإحصاءات الوطنية.

18 Ibid, 2001

19 Ibid, 2001

أما فيما يتعلق بالقضية الثانية "الحوكمة السياسية"، فان الصندوق يعتقد بان جملة النشاطات الوطنية الأوسع مدى والمتمثلة بالديمقراطية وحكم القانون وإصلاح القطاع العام واحترام حقوق الإنسان ومدى التزام الدول بها تمثل شرطاً أساسياً، ضمن شرطين، لكي ينظر الصندوق في إمكانية مساعدة الأقطار ونجدتها في أزماتها المالية. أما الشرط الثاني فهو إصلاح حوكمة الشركات (Corporate Governance). وبذا نرى أن صندوق النقد الدولي، وان كان ينزع إلى التركيز على الإبعاد الاقتصادية للحوكمة، الا انه يعتبر أن إصلاح الأبعاد السياسية للحوكمة شرط أساسي لتدخله لمساعدة الدول، مما يقود إلى الاستنتاج بان الصندوق يعتقد جازماً بان الإصلاح الاقتصادي المستدام لا يمكن أن يتحقق بدون إصلاحات سياسية كذلك. أما موقف الصندوق من الشفافية والحوكمة الرشيدة فيتمثل بأن النجاح، في عالم يتنامى فيه الاعتماد المتبادل بين الدول بشكل متسارع، لا يعتمد فقط على السياسات الاقتصادية الكلية الحصيفة، بل لابد من أن تتخذ الدول إجراءات مناسبة لبناء ثقة القطاع الخاص والمحافظة عليها، كما لابد من ان تلتزم الدول بالشفافية والحوكمة الرشيدة في تعاملاتها وتشريعاتها. ولذا، فإنه عندما تصبح الحوكمة غير الرشيدة عقبة في وجه النمو الاقتصادي، فإنها تصبح قضية رئيسية تقع ضمن نطاق اهتمامات الصندوق.

إن الآثار الضارة لغياب الشفافية والحوكمة الرشيدة على النمو الاقتصادي معروفة تماماً وأيدتها العديد من الدراسات الدولية. وقد أصبح من المسلم به أن غياب المساءلة وشيوع الممارسات الإدارية الخاطئة في القطاعات الاقتصادية المملوكة للحكومة يشجع على الفساد، والرشاوى، والحصول على الامتيازات بدون وجه حق، كما أنه يؤدي الى توجيه الإنفاق الحكومي بعيداً عن الاستثمارات ذات الفائدة الاجتماعية، كالتعليم والصحة والطرق والاتصالات، وتوجيهها بدلاً من ذلك لمشاريع غير ذات جدوى حقيقية. وللفساد آثار ضارة على القطاع الخاص كذلك.فإن غياب البيئة الاقتصادية الثابتة والمبنية على مبدأ سيادة القانون بما في ذلك الحفاظ على الحقوق التعاقدية، وحقوق الملكية الفكرية، وغياب النظام البنكي الشفاف والمنضبط، تؤدي كلها الى الإضرار بالنمو الاقتصادي، كون بيئة من هذا النوع لا تشجع على الادخار والاستثمار، والتحول إلى المشاريع ذات الفائدة على المدى القريب والتي كثيراً ما تكون خارج حدود القانون بدل الاستثمار في مشاريع طويلة الأمد وذات النفع الاقتصادي العام❖. وأخيراً، فإن الفساد الشامل يؤدي إلى غياب الاستثمار الدولي، ذلك الاستثمار الذي يعتبر من أهم وأقوى المصادر للنمو الاقتصادي، خاصة في الدول التي هي في طور التحول الاقتصادي.

❖ سيتم مناقشة أثر الفساد على القطاع الخاص في مواقع أخرى من هذا الكتاب.

ولكن كيف يعمل صندوق النقد الدولي على تشجيع الشفافية والحوكمة الرشيدة على أرض الواقع؟

في ورقة قدمت للإجتماع التاسع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا للمنتدى الاقتصادي والاجتماعي الذي عقد في مدينة براغ التشيكية في شهر أيار/ مايو من عام 2001 حدد ممثل الصندوق في دول وسط أوروبا دور الصندوق بالنقاط الست التالية[20]:

1. يركز الصندوق بشكل متزايد على موضوع الشفافية والالتزام بالمعايير الدولية كعنصر رئيسي في منع وقوع الأزمات.
2. يبرز الصندوق قضايا محددة في الحوكمة الرشيدة والشفافية في سياق وظيفة الرقابية (Surveillance) وفي المشاريع الاقتصادية التي يدعمها، وغالباً ما يكون الاهتمام في هذه الحالات ذو علاقة بزيادة الشفافية والمساءلة، وتقوية الأبعاد القانونية والتشريعية، وتحسين النظام الضريبي، وتقوية إجراءات التحقق من الفساد ومحاكمة الفاسدين.
3. يعمل الصندوق باستمرار على تقوية السياسيات الرامية إلى حماية استخدام المصادر المتاحة له والتي تقدمها للدول مثل تقوية أدوار البنوك المركزية الرقابية والمحاسبية.
4. يعمل برنامج المساعدات الفنية للصندوق على مساعدة الدول على تقوية قدراتها في رسم وتنفيذ السياسات الاقتصادية وبناء مؤسسات فعالة في رسم هذه السياسات، وتحسين المساءلة في القطاع العام، وذلك من خلال الترويج للشفافية في التبادلات المالية، وفي الموازنات الحكومية والبنوك المركزية.
5. يهتم الصندوق وبشكل متزايد بالمجازفات الممكنة والتي تؤثر على الاستقرار المالي للدول. هذه المجازفات التي تأتي من خلال نشاطات المراكز المالية خارج شواطىء الدولة (offshore) وبالذات في مجالي غسيل الأموال والجرائم الاقتصادية الأخرى.
6. ومن أجل القيادة عن طريق القدوة، فإن الصندوق يعمل باستمرار على زيادة شفافيته المتعلقة بنشاطاته بشكل خاص، وذلك من خلال كشف نتائج اجتماعاته، ونشر تقاريره وأوراقه الموقفية، وتبنّي سياسة الإفصاح المالي لموظفيه، ومدونة قواعد السلوك والمدونة الأخلاقية.

وأخيراً، لا بد من القول أن نجاح الصندوق يعتمد بدرجة كبيرة على رغبة الدول في تبني إجراءات فعالة في مجال الحوكمة الرشيدة والشفافية. فالضغط الخارجي لوحده غير كافٍ

20 Ibid, The Role of the IMF, 2001.

لتحقيق النجاح. ولعل الأزمة المالية التي مرت على الأرجنتين واليونان وإسبانيا وقبرص والبرتغال خير مثال على ذلك. كما أن تعاون الدول فيما بينها ضروري، ذلك أن التجربة تشير إلى أن السياسيات الضعيفة في دولة ما، تحمل في طياتها بذور عدوى الانتقال لدول أخرى. ولعل أفضل مثال على ذلك تداعيات آثار الأزمة المالية والاقتصادية الأخيرة في الولايات المتحدة في عام 2008 على كافة الدول تقريباً وتداعيات الأزمات المالية في كل من البرتغال وايسلندا واليونان وإسبانيا على مجمل دول منظومة الإتحاد الأوروبي.

مقاربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "الحوكمة" تعريفاً عميقاً حين يؤكد على أنها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة في كافة مستوياتها (The exercise of economic , political and administrative authority to manage a country affairs at all levels) وبالتالي، فإن مفهوم الحوكمة برأي البرنامج يشتمل على ثلاثة أنواع مترابطة من الحوكمة هي "الحوكمة السياسية" و"الحوكمة الاقتصادية" و"الحوكمة الإدارية"[21].

تشتمل الحوكمة السياسية (Political Governance) على عمليات صناعة القرارات وتنفيذ سياسات الدولة، كما تشمل كيفية اختيار الحكومات بشقيها التنفيذي والتشريعي ومراقبة أفعالها وتغييرها إن لزم. وبتعبير آخر، فإن هذا البعد يعبر عن السلطة السياسة لدولة ما، ومؤسسات هذه السلطة، ومدى توافر المؤسسات الرقابية فيها كوسائل الإعلام ومؤسسات التقييم المستقلة، ومفوضي الشعب (Ombudsman)، والتعددية السياسية، وتركز القوة، وبنية المعارضة السياسية ودرجة تأثيرها، ودرجة الثقة والاحترام للمؤسسات الاجتماعية. والمكون الأخير هذا مكون هام جداً إذ يحدد إلى درجة كبيرة مدى الاستقرار الاجتماعي والسياسي في الدولة. فلا يكفي أن يوجد في بلد ما مؤسسات سياسية وأحزاب متعددة، بل لابد من توفر الثقة فيها واحترامها، لا مجرد النظر إليها كمظاهر الزينة الأخرى في البلد كالطرق والمنشآت التفاخرية والفنادق الضخمة والمصانع. كما أن وجود مؤسسات الرقابة في بلد ما لا يعتبر مؤشراً لصلاح الحوكمة إلاّ إذا تم الأخذ برأي هذه المؤسسات، وأخذت على محمل الجد، وتم السماح لها بالمشاركة الاجتماعية الفاعلة في صناعة القرار السياسي. ويعتبر هذا الأمر مؤشراً لسلاسة أواضطراب العلاقة بين مؤسسات الحكم من جهة وبين المواطنين ومؤسساتهم الاجتماعية من ناحية ثانية[22].

---

21 UNDP (1997) Corruption and Good Governance, Discussion Paper #3

22 Ibid. 1997

أما **الحوكمة الاقتصادية** (Economic Governance) فتشمل عمليات صنع القرارات التي تؤثر مباشرة في مستوى ومكونات النشاطات الاقتصادية في بلد ما، وعلاقة هذه النشاطات مع الاقتصادات الأخرى. وبالتالي، فإن الحوكمة الاقتصادية تعنى بالبيئة الاقتصادية العامة في الدولة مثل هيكلية السوق، والسياسات الاقتصادية وكيفية تنفيذها، ومستوى الدخل وتوزيعه، والتشريعات النقدية والمالية، وقوانين العقود، والشفافية، وحماية البيئة، والنظام القضائي. ومن هنا، نرى أن للحوكمة الاقتصادية أثراً مباشراً في عدد من القضايا المجتمعية الشائكة مثل محاربة الفقر، وإيجاد الوظائف، وخفض البطالة، والحفاظ على بيئة نظيفة وسليمة، ونوعية الحياة بشكل عام.

أما **الحوكمة الإدارية** (Administrative Governance) فتشمل بشكل رئيسي كيفية تنفيذ السياسات، في شقيها السياسي والاقتصادي، من قبل القطاع العام Public Sector مثل جني الضرائب، والتفتيش والترخيص، وجمع المعلومات وتوزيعها، والحفاظ على الأمن، واختيار وتدريب الموظفين العموميين وترقيتهم، ونوعية الهيكلية الإدارية، وتقديم الخدمات للمواطنين بسرعة وكفاءة وفعالية، والنظر في التظلمات الإدارية ونوعية القرارت المتعلقة بها. ومن هنا، فإن بنية وظائف الجهاز القضائي، وكذا الآلية التي تصمم لمراقبة نزاهته وضبطه هي أيضاً من المكونات الهامة للحوكمة الإدارية. ولكون الجهاز القضائي يمثل خطوط التماس الأولى بين المواطنين ومؤسسات الحكم، فإنه يمثل الدعامة الرئيسية لمصداقية نظام الحكم وشرعيته من وجهة نظر المواطنين.

مقاربة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)

تنطلق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Organization for Economic C0-Operation and Development) من مفهوم واسع للحوكمة يتمثل بالطريقة التي يتم فيها ممارسة السلطة (The way authority is exercised) وتعطي في أعمالها اهتماما واسعاً للحوكمة في القطاع العام من ناحية، والحوكمة في المؤسسات والشركات الكبرى أي ما يعرف بحوكمة الشركات (Corporate Governance) من ناحية ثانية. ونظراً لأن أعضاء هذه المنظمة هي الدول الصناعية الكبرى والديمقراطيات الراسخة، فإنها لا تتوقف كثيراً عند مفاهيم الديمقراطية وحكم القانون وحقوق الأفراد على اعتبار أنها قد أصبحت من المسلمات الأساسية في دول المنظمة. ويتجلى دور الحكومة برأي هذه المنظمة في الاستجابة للتغيرات الجوهرية في مجتمعات الدول الأعضاء وفي اقتصادياتها. ولذلك فان عليها - أي الدول - آن تراجع آنظمة إدارة الشأن العام، وأن تعمل على إصلاحها، وبالذات فإن على الدول أن تجيب عن ثلاثة أسئلة هامة وأن تحدد موقفها منها وهي:

1. ماهي العلاقة بين الحكومة من جهة والأفراد والمؤسسات من جهة أخرى؟

2. ما أفضل الطرق لضمان تقديم الخدمات العامة؟

3. ما هي الوظائف التي لابد من أن تؤديها الحكومات؟

وعلى الرغم من تفاوت ضغوط الإصلاح بين هذه الدول، وتباين ثقافاتها، وتفاوت درجة نموها، فإنها جميعاً اتبعت نهجاً إصلاحياً واحداً وبأجندات متشابهة تقريباً. وينجم هذا النهج أساساً من الحاجة إلى التماسك المالي، وعولمة الاقتصاد، واستحالة تلبية الضغوط اللامتناهية على الموارد العامة. وبات في حكم المؤكد بأن نجاح الحكومة في أي دولة يعتمد على القدرة على الحكم في ظل ظروف بالغة التعقيد والتغير السريع. ولا ينطبق هذا الأمر على الدول المتقدمة كدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فحسب، بل إنه ينطبق على كافة الدول بلا استثناء، خاصة بعد انتشار ظاهرة العولمة الاقتصادية، وظهور التكتلات العالمية الكبيرة، واتفاقات التجارة الحرة، وانفتاح الأسواق التجارية، وتداخل الأبعاد الإقليمية والدولية مع الأبعاد الوطنية، وتغير توقعات الأفراد من الحكومات نتيجة للانفتاح الإعلامي الكبير وثورة المعلومات والإتصالات. ولإعطاء صورة واضحة عن مفهوم الحكم برأي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، سيتم توضيح موقفها من الحوكمة في القطاع العام وحوكمة الشركات.

الحوكمة في القطاع العام من منظور منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

ترى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن حوكمة القطاع العام قد ازدادت أهميتها في السنوات الأخيرة بشكل ملحوظ، خاصة بعد أن أصبحت لكفاءته تأثيراً واضحاً على مجمل الكفاءة الاقتصادية للدولة. وإذا علمنا أن الاقتصاد العالمي يزداد ديناميكية، ويصبح أكثر انفتاحاً في ظل تنافسية دولية واضحة، فإن الحوكمة في القطاع العام يجب أن تتعرض لعمليات تطور وإصلاح مستمرة، ذلك أن نشاطاته تؤثر في البيئة التنفيذية للقطاع الخاص أكثر من أي وقت مضى. إن الحوكمة الرشيدة على درجة كبرى من الأهمية للتأكد من أن استجابة المجتمعات للتحديات التي تواجهها هي استجابة ملائمة وفعالة. ومن هذا المنظور يأخذ مفهوم الحوكمة بعداً جديداً يتجاوز في مداه كفاءة وفاعلية ومشروعية الحكومة على المستوى الوطني، بل يتعداه الى المنظور العالمي الأوسع الذي يمكّن الدولة من أن تلعب دوراً ملائماً ومتفاعلاً مع التطورات الاقتصادية على المستوى العالمي، وإلا أصبحت الدولة على هامش الأحداث. ففي بيئة السياسات المعقدة هذه تصبح الهيكليات الحكومية الجامدة والاستجابة الكلاسيكية المتمثلة "بمزيد من الأفعال التي نجحت في الماضي" أموراً غير ذات فاعلية وغير ملائمة. وترى المنظمة ان هذا الأمر يعود لعدة أسباب أهمها[23]:

23 OECD, Governance in Transition, OECD report, 1995

1. إن تعظيم الأداء الاقتصادي وضمان الاستقرار الاجتماعي يتطلب من الحكومات أن تتكيف بسرعة لظروف متغيرة، وأن تبادر إلى إيجاد فرص جديدة، وبالتالي تخصيص وإعادة تخصيص الموارد بسرعة ومرونة.

2. إن التنظيمات شديدة المركزية وغير المرنة والمقيدة بقوانين جامدة والتي تهتم بالعملياتوالطرائق أكثر من اهتمامها بالنتائج تعيق الأداء الجيد.

3. إن المديونيات الحكومية العالية والاختلالات المالية تضع حدوداً لحجم الحكومة، وتتطلب منها اتباع منهج يعتمد فاعلية الكلفة في تخصيص وإدارة الموارد العامة.

4. إن القوانين الحكومية المعقدة والمبالغ فيها التي تؤثر في هيكلية الكلف، وبالتالي إنتاجية القطاع الخاص تحد من المرونة المطلوبة في بيئة عالمية تزداد تنافسيتها باستمرار.

5. إن التغييرات السكانية والتطورات الاقتصادية والاجتماعية، والانفتاح الإعلامي تزيد من توقعات الأفراد والمجتمعات المحلية من الحكومات. فبينما يتوقع المستهلكون أن تكون لهم كلمة أكبر فيما تقوم به الحكومات والكيفية التي تقوم فيها بأداء واجبها، فإنهم يتوقعون كذلك نوعية أفضل من الخدمات، في الوقت الذي لا يحبذون فيه زيادة الضرائب التي يدفعونها. ولذا، فإن التحدي الكبير للحوكمة في القطاع العام هو في التحديث المؤسسي. وكذلك الحال بالنسبة لوضع الأطر الملائمة لنشاط القطاعين العام والخاص التي تأخذ بعين الاعتبار ازدياد اعتماد اقتصاديات الدول على بعضها البعض، ووجود درجة من عدم اليقين، وفي وقت تزداد فيه وتائر التغير. ويتطلب هذا برأي المنظمة إعادة تقييم لفحوى التدخلات الحكومية، وإعادة دراسة فاعلية الكلفة لمؤسسات القطاع العام وبرامج هذه المؤسسات وتنظيماتها. فالحكومة يجب أن تتجه نحو أداء أفضل، بكلفة أقل، وموارد متضائلة، والأهم من ذلك أن تؤدي عملها بطريقة مختلفة عما ألفته في الماضي. كما إن المؤسسات والممارسات التي عفا عليها الزمن يجب إعادة تخليقها واستبدالها بأخرى أكثر ملاءمة للوقائع الاقتصادية الجديدة. فالمطلوب إذن، مؤسسات جديدة قادرة على الاستجابة لتغير توقعات الجمهور وتغير العالم من حولها. وباختصار فإن الحكومات يجب أن تكون قادرة على التعلم وراغبة فيه.

وعلى ضوء كل ذلك ظهرت منظومة جديدة لإدارة الصالح العام تهدف الى تعزيز ثقافة إدارية موجهة نحو الأداء داخل قطاع عام أقل مركزية وتتميز هذه المنظومة بما يلي[24]:

1. تركيز أكبر على النتائج مع الأخذ بعين الاعتبار الكفاءة والفاعلية ونوعية الخدمة.

---

24 Governance in transition, المرجع السابق

2. إحلال البيئات الإدارية اللامركزية محل البنى التنظيمية شديدة المركزية وأن تمكن هذه البيئات الجديدة من اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد وتقديم الخدمات في مواقع اقرب الى مكان تقديم الخدمة، وأقدر على تلقي التغذية الراجعة من المستفيدين ومجموعات الاهتمام.

3. تركيز أكثر على كفاءة الخدمات التي تقدم مباشرة من القطاع العام بما في ذلك تحديد أهداف للإنتاجية (Productivity Targets) وإيجاد بيئة تنافسية بين مؤسسات القطاع العام وداخل كل مؤسسة .

4. تدعيم وتقوية القدرات الإستراتيجية في المراكز لتوجيه عملية التطوير وتهيئة الظروف لتتمكن الدولة من الاستجابة الفاعلة للتغييرات الخارجية والاهتمامات المتعددة بطريقة تلقائية ومرنة وبأقل التكاليف .

إن هذه الثقافة الإدارية المبنية على الأداء تتطلب برأي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تحولاً كبيراً في القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد من الادارة المركزية انتقالاً إلى مواقع أكثر قرباً من تقديم الخدمة، وذلك بهدف التركيز على النتائج عن طريق إعطاء المرونة والاستقلالية اللازمة في استخدام الموارد المالية والبشرية. ويتطلب هذا الأمر وضع أهداف للبرامج، وتطوير مؤشرات للأداء من أجل المراقبة والتقييم. إن جعل الحكومة أكثر تركيزاً على الأداء وإهتماماً به يجعل منها بالضرورة أكثر تركيزاً على الزبائن، وهذا يتطلب تغيير الثقافة الإدارية في القطاع العام لتصبح أكثر قرباً من الثقافة القائمة على خدمة الزبائن كما هو الحال في القطاع الخاص، وبالذات فيما يتعلق بقيمة المردود. فلا يجوز صرف مئات الآلاف أو الملايين في مشاريع يكون المردود من ورائها ضعيفاً أو شبه معدوم.

وكإستراتيجية لادارة التغيير، خلصت المنظمة الى الاستنتاج بأن أفضل البدائل هي "الإستراتيجية الراديكالية الانتقائية" (Selective Radical[25] Strategy.إذ وجدت المنظمة أن إعادة الهندسة الكاملة لمؤسسات الحوكمةمستحيلة، وأن الاستراتيجيات القائمة على التراكمية (Incrementalism) لن تؤدي الى تغييرات جوهرية في سلوك واتجاهات القطاع العام على الأغلب. والمقصود بالراديكالية الانتقائية، هو التركيز على عدد من التغيرات المحدودة ذات الأهمية الخاصة والقيمة المضافة والممكنة التنفيذ، ولكنها في نفس الوقت على درجة كافية من الراديكالية ليصبح تأثيرها على سلوك واتجاهات الموظفين وعلى القدرات الحكومية كبيراً وسريعاً وملحوظاً بدرجة كافية.

25 OECD, Governance in the 21st Century, 2001

أولويات العمل المستقبلي في مجال الحوكمة في القطاع العام من منظور منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

إن نوعية الحوكمة وفاعليتها ضرورية لازدهار وعافية المجتمعات، كما تشير الدلائل المستمدة من التجارب الدولية إلى أن طبيعة الحوكمة ودور الحكومة سيستمر في التطور والتغير. والتوجه العام لهذا التغير يشير إلى ظهور ثقافة إدارية تتركز وتتمحور حول النتائج Results Based كما رأينا. وبالتالي، فإن القدرة على الحكم في المستقبل ستعتمد أكثر فأكثر على المهارات الإبداعية للعاملين في القطاع العام ومدى التزامهم. ويتطلب هذا الأمر بالضرورة ظهور قيادات فعالة في المستويات العليا والوسيطة من الإدارة، ذلك أن الضغوط المجتمعية والدولية لجعل الخدمات العامة أكثر استجابة وأقل كلفة لن تتوقف، بل ستزداد. إن ثمن عدم إصلاح وتطوير القطاع العام باهظ التكاليف على المدى البعيد ويتمثل في انخفاض التنافسية على المستوى الدولي، والركود الاقتصادي والتوتر الاجتماعي على المستوى الوطني. ولتجنب ذلك، فإن على الحوكمة في القطاع العام مهمات جديدة ملحة لابد من آن تلتزم بتنفيذها، ومن هذه المهمات الجديدة[26]:

1. الترويج لبيئة تدعم ثقافة التحسين والتطوير المستمر داخل القطاع العام.
2. تنمية ورعاية الطرق الإبداعية في السعي إلى تحقيق أهداف السياسات الموضوعة.
3. دعم الانجازات الفردية والجماعية.
4. تأطير الجهود الإدارية في تنظيم متجانس، وإيجاد إطار مرجعي يحافظ على القدرة القيادية من أن يصيبها الوهن.
5. إيجاد توازن سليم بين مسؤولية التوجيه في المركز من قبل القيادات العليا والمجهودات المحلية الملائمة في مستويات التنفيذ الدنيا.
6. تطوير المساءلة الديمقراطية وعدم الاكتفاء بالمحاسبة الإدارية.
7. المزاوجة الإيجابية بين قيم النزاهة والعدالة التقليدية من جهة ومتطلبات فاعلية الكلفة ونوعية الخدمات من جهة ثانية.

وعلى ضوء هذه المهمات الملحة للحوكمة الإدارية، فإن القطاع العام الفعال في المستقبل سيختلف بشكل ملحوظ عن القطاع العام الذي نعرفه الآن وسيتميز بعدد من الصفات والمزايا أهمها:

---

26 المرجع السابق، 2001

1. تدخل أقل في تقديم الخدمات بشكل مباشر.
2. تركيز أكبر على وضع أطر مرنة تهيئ الأرضية الملائمة للنشاط الاقتصادي.
3. عناية أكبر وأفضل بالتنظيمونشر المعلومات والآثار المحتملة للمبادرات.
4. إهتمام أكبر بتقييم فاعلية السياسات تقييماً مستمراً.
5. تطوير الوظيفة التخطيطية والقيادية لكي يتمكن القطاع من الاستجابة للتحديات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية بطريقة أكثر فاعلية.
6. التشاركية في إدارة الخدمات العامة والابتعاد عن الهرمية والتجزيئية (Compartmentalization).

وإنطلاقاً مما سبق، ترى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن أجندة السياسات المستقبلية للحوكمة في القطاع العام ستكون مختلفة عما كانت عليه في الماضي القريب. وسيتميز دور الحكومات حسب هذه الأجندة بما يلي[27]:

- **الحكومة كصانعة سياسات** (Government as Policy Maker)

تسهل الحكومة وضع السياسات المتناسقة والفعالة عن طريق تحسين عملية اتخاذ القرارات ووضع القوانين وبخاصة ما تعلق منها بسياسات انسياب المعلومات وتقييم أثر السياسات بشكل عام.

- **الحكومة كميسّر** (Government as Facilitator)

تضع الحكومة الطرق الفعالة لقياس الأداء والمراقبة وتقوية نظم المساءلة وتضمن أن جهاز الخدمة العامة يتصف بالمهارة والمرونة والدافعية العالية والملتزمة بالمنظومة القيمية للخدمة العامة .

- **الحكومة كواضعة استراتيجيات** (Government as Strategy Developer)

تعمل الحكومة على:

1. تطوير الاستراتيجيات والبنى والنظم، ليتمكن المدراء من القيام بأعمالهم وإزالة المعيقات وإعطاء الحوافز، وتحفيز الموظفين.
2. زيادة قدرة القطاع العام للإستجابة بسرعة ومرونة للتحديات المستقبلية الخارجية.
3. تحسين القدرة للعمل الاستراتيجي لضمان التكيف مع الفرص والتحديات من جهة، ولتطوير قدرة القطاع العام، وتنسيق جهود القيادات المركزية في القطع العام من جهة ثانية.

27 المرجع السابق، 2001.

4. تبنّي مقاربة إستراتيجية لإدارة المصادر البشرية وضمان التنفيذ الفعال لسياسات الاستخدام في القطاع العام .

- **الحكومة كممكّن** (Government as Enabler)

تضع الحكومة الإطار المناسب لعرض السلع والخدمات من قبل القطاع العام والخاص والمختلط، وتحسين نوعية الخدمات وفرص الاختيار من قبل جمهور المستهلكين، وإدخال المنافسة أينما أمكن، وضمان الاستخدام الفعال والكافي للمصادر المتاحة. وكذا تحديد طرق تحسين التفاعل والمشاركة ما بين القطاعين العام والخاص.

- **الحكومة كمطوّر** (Government as Developer)

تضع الحكومة الإدارة الإستراتيجية لعملية الإصلاح الكلية، ومراقبة برامج تنفيذ الإصلاحات وتقييمها بما يهيئ فرص التعلم وتبادل المعلومات ومقارنة الأداء ما بين مؤسسات القطاع العام.

حوكمة الشركات من منظور منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

حدث تطور هائل في مفهوم الحوكمة في المؤسسات والشركات المساهمة الكبرى في السنوات الأخيرة. وتمثل هذا التطور في حق كل مساهم في أن يعرف الكيفية التي تدار بها الشركة بالنيابة عنه من قبل مجلس الإدارة، وبالتالي إخضاع المدراء للمساءلة عن تصرفاتهم وقراراتهم ومدى التزامهم بالشفافية. كما آن كون مجلس الإدارة منتخب من قبل المساهمين والشركاء الذين يملكون حقوق أساسية في الشركة معترف بها من قبل الجميع يُحتّم على هذا المجلس معاملة كافة المساهمين معاملة عادلة ومتساوية بغض النظر عن حجم المساهمة لكل واحد منهم. فحقوق المساهمين والشركاء يحددها القانون مما يشجع الجميع، مساهمين وإدارة، على التعاون الأمثل لتحسين الوضع العام للشركة، هذا التحسن الذي يستفيد منه الطرفان، المساهم بزيادة ربحه، والإدارة بالتمديد لها وحصولها على الحوافز والمكافآت للاستمرار في العمل الجيد. فالأصل إذن في حوكمة الشركات هو في الإدارة السليمة للشركة والالتزام بالشفافية، والمساءلة عن الانجاز من قبل الشركاء والمساهمين ضمن توازن دقيق للحقوق والواجبات، حقوق المساهمين في معرفة الكيفية التي تدار بها الشركة وتحقق الربح، وواجب الإدارة في الشفافية والمساءلة.

إن الافتقار للحوكمة الرشيدة في المؤسسات والشركات المساهمة الكبرى على الشاكلة المذكورة أعلاه، يُعد أحد أكبر الأسباب لانهيار الشركات الصغيرة والعملاقة على حد سواء. إن انهيار شركتي إنرون وآرثر اندرسون في الولايات المتحدة وشركة بارلات في ايطاليا في العقد

الأول من هذه الألفية لهي أمثلة لما يمكن أن يحدث للشركات المساهمة التي لا تلتزم بمبادئ الحوكمة الرشيدة. ومن المعتقدأن انعدام الحوكمة الرشيدة للشركات المساهمة كان أحد أهم الأسباب الكامنة وراء الأزمة الاقتصادية التي عصفت بدول شرق وجنوب آسيا في عام 1997 والذي كان له انعكاسات سلبية على الاقتصاد العالمي. وقد حدا هذا الأمر بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD أن تشترط على الدول المتلقية للمساعدات والمنح، تحسين إدارة المؤسسات والشركات الكبرى في أقطارها. كما تتبنى المنظمة عدداً من الشروط ضمن برامجها لتعزيز الحوكمة في البلدان النامية لتصبح هذه الدول مؤهلة للمساعدات والمنح، منها تحرير الأسواق، واعتماد التخاصية، وتحسين التشريعات، وتقوية مفهوم الحوكمة الرشيدة للمؤسسات والشركات الكبرى بهدف تطوير أسواق رأس المال التي يمكن بواسطتها تشجيع الاستثمارات، ومحاربة الفساد، وتحديث نظم الخدمة المدنية، بما في ذلك إدخال الحواسيب في العمليات الإدارية لزيادة الكفاءة، وخفض الفساد، وزيادة مصادر الدخل العام عن طريق تحسين نظام الضرائب وجني الأموال لتمويل الحوكمة الفعالة .

إن هذه الاشتراطات تعطي صورة واضحة عن الكيفية التي اصبح فيها مفهوم الحوكمة في الشركات والمؤسسات الكبرى يؤثر إيجابياً في مفهوم الحوكمة السياسية والإدارية. فحسب هذا التحليل، يصبح من حق كل مواطن سواء كان ناخباً أو دافع ضرائب أو مستثمر أن يعرف كيف تدار الشؤون العامة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية من جهة، وأن تصان حقوقه من جهة ثانية. وهذان أمران لا يتحققان إلا بتوفر المعلومات الصحيحة والدقيقة بدرجة عالية من المصداقية والشفافية مما يهيئ السبيل للمراقبة والتقييم والمساءلة. فكما أن من حق المساهم في شركة ما الحصول على معلومات دقيقة عن الشركة من حيث وضعها المالي والإداري وتنافسيتها، فإن من حق المواطن الحصول على المعلومات الصحيحة والدقيقة عن الكيفية التي تدار بها شؤون الحياة العامة في الدولة، إلا أن هناك فروقاً واضحة وجوهرية بين الحوكمة في الشركات والحوكمة في القطاع العام على الرغم من التغيرات التي طرأت على الأخيرة في السنوات القليلة الماضية. ويمثل الجدول التالي مقاربة بين مفهوم الحوكمة وممارساتها في قطاع الشركات والمؤسسات المساهمة الكبرى وفي القطاع العام من المنظور التقليدي الشائع

الجدول رقم (1)

مقارية بين مفهوم الحوكمة وممارساتها في قطاع الشركات المساهمة والقطاع العام[28]

الحوكمة في الشركات المساهمة	الحوكمة التقليدية في القطاع العام
مجلس ادارة الشركة منتخب مباشرة من قبل المساهمين.	الادارة العليا معينة تعييناً من قبل سلطة أعلى.
للمساهمين في الشركة حقوق أساسية معترف بها من قبل الجميع.	حقوق المستفيدين (المواطنين) غير محددة جيداً وغالباً ما تكون غير معلومة لديهم.
يعامل المساهمون معاملة عادلة و متساوية من قبل مجلس الإدارة بغض النظر عن حجم مساهماتهم.	كثيراً ما تكون معاملة المواطنين تفضيلية ولا ينظر إليهم كأصحاب حق دوماً.
حقوق المساهمين يحددها القانون ويجب احترامها ويتم تشجيع الجميع ، الإدارة والمساهمين، على التعاون لتحسين أوضاع الشركة.	حقوق المواطنين يحددها القانون ولكن ليس بوضوح كاف، والتفاعل بين الحكومة والمواطنين غالباً ما يكون في أضيق الحدود.
تلتزم الإدارة بالشفافية وتقديم كشف حساب للمساهمين ولهم الحق في معرفة ما يجري والكيفية التي تدار الشركة بواسطتها.	الشفافية في العمل الحكومي متدنية هذا إن وجدت أصلاً ولا تقدم الإدارة كشف حساب للمواطنين إلاّ فيما يتعلق ببعض المنجزات من باب الدعاية الحكومية.

مقاربة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)

خصص المنتدى الاقتصادي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا اجتماعه التاسع الذي عقد في مدينة براغ بجمهورية التشيك في شهر أيار/مايو 2001 لبحث موضوع الشفافية والحوكمة الرشيدة في المسائل الاقتصادية. وقد تناولت مجموعة العمل الأولى المنبثقة عن المنتدى تحديد مفهوم الحوكمة من حيث علاقته بالتنمية الاقتصادية. ونتيجة لمداولاتها المكثفة، تبنت مجموعة العمل تعريفاً مركباً للحوكمة قريباً جداً من تعريف البنك الدولي مؤداه "أن الحوكمة عبارة عن عملية ممارسة السلطة في بلد ما من خلال المؤسسات المجتمعية، والطريقة التي يتم بواسطتها اتخاذ القرارات ذات العلاقة بالمجتمع، والكيفية التي تنفذ بها هذه القرارات،

28 OECD, Principles of Corporate Governance, 1999

والسبل التي بواسطتها يعمل المواطنون والجماعات على متابعة اهتماماتهم وممارسة حقوقهم المدنية وأداء واجباتهم وحل صراعاتهم"[29]. ويلحظ من هذا التعريف أن هذه المنظمة لا تنظر فقط الى الكيفية التي تتصرف بها السلطة الحاكمة، بل تأخذ بعين الاعتبار الطريقة التي يتصرف بها الأفراد إزاء بعضهم البعض وإزاء مؤسسات الدولة. كما يؤكد التعريف على طبيعة التفاعلات بين اللاعبين الاجتماعيين والسلطة، ونوعية هذه التفاعلات. ففي الحوكمة الديمقراطية، تؤخذ القرارات ديمقراطياً بواسطة أفراد وجماعات منتخبة وتنفذها مؤسسات ضمن معطيات القوانين المقبولة ديمقراطياً والتي تخضع بدورها للمراقبة والمساءلة من قبل ممثلي الشعب والمجتمع المدني ووسائل الإعلام المستقلة. وضمن هذه المعادلة يتمكن الأفراد من التعبير عن أرائهم واهتماماتهم وممارسة حقوقهم وحل صراعاتهم بطريقة ديمقراطية وبناءً على حكم القانون الذي تشرف عليه سلطة قضائية مستقلة، وليس بناءً على منظومة سلوكية أو اجتماعية مفروضة أو بدائية التكوين.

وعلى الرغم من التشابه بين مقاربة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا للحوكمة ومقاربة البنك الدولي لها، إلاّ أن المنظمة أبرزت مكونات إضافية لمفهوم الحوكمة وأعطته بعداً أوسع وأكثر شمولاً وهذه المكونات هي:

1. دور الدولة وطريقة ضبطها للأمور.
2. الدور الداعم لمؤسسات المجتمع المدني.
3. الإصلاح المؤسسي.
4. الاستقلال الإداري والمالي للسلطة القضائية.
5. إسهام الجمهور والعمل المجتمعي من خلال مؤسساته.

هذا وتنحى المنظمة منحاً عملياً في تحديد مفهوم الحوكمة حين تقرر بداية بأنه مفهوم واسع جداً، وأن تعريفه يجب أن ينطلق من المعطيات الداخلية للدولة، وأنه في المحصلة النهائية يصف الكيفية التي يتم فيها توزيع الوظائف والمسؤوليات والحقوق والواجبات في كيان اجتماعي معين، سواء كان هذا الكيان دولة أو مؤسسة أو شركة، والطريقة التي تدار بواسطتها المصادر المتاحة لهذا الكيان، والوسائل التي بواسطتها تعالج المشكلات، وتحل الصراعات[30].

29 OSCE, Transparency and Good Governance in Economic Matters, Vienna, 2001

وعلى الرغم من أن مفهوم الحوكمة مفهوم حيادي بحد ذاته ولا يحمل صبغة أخلاقية، إلاّ أن أشكاله تتعدد استناداً إلى السياقات التاريخية والثقافية والاقتصادية والسياسية لبلد ما أو لمجتمع ما. وبالتالي، فإن المنظمة تقر بأن لكل إقليم، أو قُطر، أو مجتمع محلي نظام للحوكمة يمكن وصفه بالرشاد أو عدمه استناداً إلى المعايير المستخدمة في التحليل. فإذا أخذنا ثلاثة من أهم المعايير التي تتبناها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وهي الديمقراطية وحكم القانون وحقوق الأفراد، فإن مفهوم الحوكمة الرشيدة في دول هذه المنظمة يبنى على أو يتأثر بهذه المعايير التي تتبناها المنظمة. ويبين الجدول رقم (2) مكونات الحوكمة ومظاهرها من منظور المعايير هذه.

أما الحوكمة التقليدية التي لا تنطلق من منظور المعايير الثلاث السابقة (الديمقراطية، حكم القانون، حقوق الأفراد) فإنها تختلف اختلافات جذرية عن منطلق منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. والجدول رقم (3) يبين مكونات هذه الحوكمة التقليدية.

30 المرجع السابق، 2001.

جدول رقم (2)

مكونات الحوكمة الرشيدة ومظاهرها من منظور معايير منظمة الأمن والتعاون في أوروبا[31]

مكونات الحوكمة	المظاهر
توزيع الوظائف والمسؤوليات	- يتم ديمقراطياً على أساس الكفاءات والمؤهلات ويحكمها القانون المقبول مجتمعيا والإجراءات الشفافة .
الحقوق والواجبات	- يحكمها القانون المقبول ديمقراطياً. - مراعاة التوازن والعدالة . - الحقوق محترمة من الجميع، بما فيها حقوق الأقليات.
طريقة إدارة المصادر	- تتم بموجب القانون المقبول ديمقراطياً وبتوافق مجتمعي وبواسطة إجراءات شفافة. - تهدف للصالح العام المقبول ديمقراطياً وبتوافق مجتمعي. - تخضع للرقابة المجتمعية.
معالجة المشكلات وحل الصراعات	- بواسطة القانون المقبول ديمقراطياً. - بطريقة تحترم حقوق الأفراد. - الإدارة العلمية للنزاعات. - إتباع مبادئ إجراءات بناء الثقة وإعادة التأهيل. - منع وقوع الصراعات استباقياً.

31 OSCE, Best practices in combating corruption.

جدول رقم (3)

مظاهر الحوكمة التقليدية

مكونات الحوكمة	المظاهر
توزيع الوظائف والمسؤوليات	● لا يتم على أساس واضح ويراعي التوازنات والاعتبارات الشخصية كما قد يأخذ بمبادئ الكفاءة أحياناً. ● يحكمه القانون جزئياً ولا يتميز بالشفافية الكافية.
الحقوق و الواجبات	● يحكمها القانون جزئياً إلا أنه يمكن تجاوزه بسهولة. ● تراعي مصالح السلطة أو الجهات المتنفذة أو أصحاب المصالح. ● يمكن تجاوز حقوق الإفراد بسهولة بدعوى الصالح العام.
طريقة إدراة المصادر	● قد يحكمها القانون إلاّ أن الإجراءات ليست شفافة بدرجة كافية. ● تهدف للصالح العام كما تراه السلطة أو القوة المتنفذة. ● تلعب القوى المتنفذة وأصحاب المصالح دوراً ملحوظاً. ● ضعف واضح في الرقابة المؤسسية والمجتمعية.

	• إدارة بعض القطاعات (الأمنية خاصة) لا تخضع لأي رقابة.
معالجة المشكلات وحل الصراعات	• يحكمها القانون جزئياً إلاّأن الأعراف الاجتماعية تلعب دوراً بارزاً. • يمكن تجاوز حقوق الأفراد بدعوى الصالح العام. • إدارة عشوائية ووقتية للصراعات. • التغاضي عن جذور المشكلات ومعالجة المظاهر. • ضعف أو غياب إجراءات بناء الثقة وإعادة التأهيل. • ضعف الإجراءات الاستباقية لتجنب الصراعات.

إن الموقف العملي والمرن لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ربما ينجم عن طبيعة تكوينها الذييشمل دُولاً تمتد من الولايات المتحدة وكندا إلى روسيا، مروراً بأوروبا الغربية وأوروبا الشرقية ودول البلقان ووسط آسيا التي كانت تابعة للاتحاد السوفيتي سابقاً. ومن المعروف أن هذا الطيف المتعدد من الدول يشمل دولاً على درجات متفاوتة من تطور الحياة الديمقراطية والمجتمع المدني وسيادة حكم القانون واحترام حقوق الإنسان.

2

الفصل الثاني

نموذج الحوكمة الرشيدة: نحو عالمية المفهوم

مقدمة

لابد من الإعتراف بأن مفهوم الحوكمة الرشيدة يختلف من مجتمع لآخر إعتماداً على الأهداف والأغراض المتوقعة من ممارسة الحكم. فإذا أخذنا البعد الاقتصادي، قد يكون الهدف الرئيس لدولة تقع ضمن مجموعة الدول الأقل نمواًLDC تحفيز النمو الاقتصادي لتأمين الاحتياجات الأساسية للأفراد من الغذاء والكساء والتعليم الأساسي والرعاية الطبية الأولية. أما بالنسبة للدول النامية، فقد يكون الهدف الرئيسي جذب الاستثمارات الخارجية لخلق مزيد من فرص العمل لتحفيز النمو الاقتصادي. وبالنسبة للدول التي تقع ضمن مجموعة التحول الاقتصادي لدول شرق أوروبا (Transitional Economies)، فإن الهدف الرئيسي قد يكون تسريع التحول لإقتصاديات السوق وتحفيز القطاع الخاص للّحاق بدول الإتحاد الأوروبي والإنضمام إليها. أما بالنسبة للدول المتطورة، فإن الهدف الرئيسي قد يكون المحافظة على معدلات نمو مرتفعة من أجل المنافسة الفاعلة في الاقتصاد العالمي والحفاظ على مستوى الرفاه الإجتماعي لشعوبها. وبذا يمكن الإستنتاج بأن معايير الحوكمة الرشيدة في هذه النماذج من الدول الأربعة ستختلف بشكل واضح على ضوء الأهداف المتباينة. ويمكن قياساً على ذلك القول بأن توقعات الأفراد والمواطنين من ممارسة الحكم في أبعاده المختلفة قد تتفاوت بتفاوت تطور المجتمعات. ففي الوقت الذي يتوقع المواطنون في دولة ما إيصال الخدمة للإفراد بشكل منتظم كتوفير المياه خلال ساعات النهار، على سبيل المثال، يتوقع المواطنون في دول أخرى نوعية متطورة من الخدمة كوصول المياه الى المساكن بدرجة عالية من النقاء والخلو من الشوائب. كما أن الأهداف المتوقعةتتغير كلما طرأ تحسن على نوعية الخدمة وسرعة تقديمها في المجتمع الواحد. فعلى سبيل المثال، عندما وفرت الحكومة الأردنية خدمة إصدار جواز السفر خلال يوم واحد، تغيرت توقعات الناس بحيث أصبحوا يتوقعون الحصول على جواز السفر خلال ساعة أو اثنتين. وعندما خفضت السويد المدة الزمنية للحصول على جواز السفر إلى نصف ساعة، أصبح الأفراد يتوقعون الحصول على الجواز خلال ربع ساعة فقط. وكذلك الحال في البعد السياسي للحكم. فالبعض يرضى بتوفر الأمن الشخصي والاجتماعي كهدف سياسي رئيس، بينما يرى البعض الآخر في المشاركة في صنع القرار السياسي هدفًا رئيسياً لا يرضون دونه شيئاً. من المقاربات السابقة لمفهوم الحوكمة الواردة في الفصل الأول يمكن استخلاص نموذج تجميعي للحوكمة الرشيدة يمكن أن يكون عالمي الطابع ويبنى على ثلاثة مكونات أساسية هي مكون الأبعاد، ومكون المبادئ، ومكون المحكّات أو المعايير، وفيما يلي استعراض لهذا النموذج.

أولاً: الأبعاد

يكاد يكون هناك اتفاق عام على وجود ثلاثة أبعاد كبرى واسعة ومترابطة لمفهوم الحكم هي البعد السياسي والبعد الإقتصادي والبعد الإداري. يشير البعد السياسي كما رأينا في الفصل الأول إلى الطريقة التي تُتخذ بواسطتها القرارات وتنفذ بها السياسات في بلد ما، وإلى كيفية اختيار الحكومة (الشق التنفيذي والتشريعي) ومراقبة أدائها وتغييرها إن لزم. وبعبارة أخرى، يمثل هذا البعد السلطة السياسية والمؤسسات السياسية في الدولة، من حيث التعددية السياسية، وتركز السلطة، والمعارضة السياسية في تكوينها وتأثيرها، ووجود أجهزة الرقابة كالإعلام المستقل والمفوضين (محامي الشعب) ولجان المراجعة، ودور المواطن في العملية السياسية من حيث مدى إسهامه في عملية صنع السياسات، ودرجة الثقة في المؤسسات السياسية واحترامها. ولعل هذا العامل الأخير، الثقة والاحترام، هو الذي يؤثر بشكل مباشر في نوعية العلاقة ما بين الحكومة والشعب. فتوافرهما يؤدي الى تناغم العلاقة. وغيابهما يؤدي الى توترها وظهور العنف كوسيلة للتواصل .

أما **البعد الاقتصادي** فيشير الى طريقة اتخاذ القرارات التي تؤثر مباشرة في مستوى ومحتوى وهيكلية النشاطات الاقتصادية في بلد ما وعلاقته مع الاقتصادات الأخرى، بما في ذلك البيئة الاقتصادية العامة مثل هيكلية السوق، والسياسات الاقتصادية وآثارها، ومستوى الدخول وتوزيعها، والشفافية، والبيئة، والتشريعات المالية والنقدية، وقانون العقود، والنظام القضائي. وبذا،للبعد الاقتصادي للحكم تأثير مباشر على بعض القضايا المجتمعية الهامة مثل تفشي البطالة أو القضاء عليها واحتوائها، وتوليد الوظائف، وحماية البيئة، ونوعية حياة الأفراد.

أما **البعد الإداري** فيشير الى الكيفية التي تنفذ فيها السياسات من قبل الإدارة الحكومية سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية. ويشمل ذلك فيما يشمل جباية الضرائب، والتفتيش والترخيص، وجمع البيانات ونشرها، والواجبات الشرطية. كما يشمل هذا البعد اختيار وتدريب الموظفين العموميين وترقيتهم وتحفيزهم، ونوعية البنية الإدارية من حيث درجة الروتين والبيروقراطية والمستويات الإدارية ودرجة التمركز فيها. ومن الناحية العملية، فإن هذا يعني اختيار وترقية الموظفين، وكفاءة وفاعلية وسرعة الخدمات، والتظلم منالقرارات الإدارية والمقاضاة. وبذا، فإن الجهاز القضائي، من حيث تكوينه ووظائفه وضمان نزاهته من العوامل المهمة في البعد الإداري بشكل خاص، وفي نوعية الحوكمة بشكل عام، كونه يمثل الواجهة الرئيسية بين الشعب وأجهزة الحكومة وفي تحديد درجة مصداقية الحوكمة في أعين المواطنين ومشروعيته بشكل عام.

ثانياً: المبادئ

إن الأهداف المتوخاة من ممارسة الحكم متفاوتة بين المجتمعات اعتماداً على درجة نمو المجتمع والخصائص السياسية والاجتماعية له كما رأينا. كما أن هذه الأهداف متغيرة داخل المجتمع الواحد اعتماداً على مدى تطوره وعلى خصائص المرحلة التاريخية والسياسية التي يمر بها. فأهداف الحوكمة السياسية في بداية الألفية الثالثة لا يمكن ان تكون نفس الأهداف إبان سعي المجتمعات للتحرر السياسي من الاستعمار والتبعية. وكذلك الحال، فإن الأهداف في زمن التحولات السياسية والاقتصادية الكبرى لا يمكن ان تكون نفس الأهداف في زمن السعي لبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية لتحقيق النمو المستدام. إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، يمكن للمحلّل المتمعّن أن يحدد مجموعة من المبادئ يمكن الاتفاق عليها كأهداف سامية لممارسة الحكم بغض النظر عن درجة نمو الدول والمجتمعات والمرحلة التاريخية التي تمر بها، خاصة وأن أحد أهم تعريفات الحوكمة الرشيدة هو "ذلك الذي يؤدي إلى الوصول إلى نواتج ايجابية بدرجة عالية من الاحتمالية"[32]. وبما أن عدداً كبيراً من المبادئ التي تميز الحوكمة الرشيدة تتفق حولها المؤسسات الدولية الكبرى، فإنها، أي هذه المبادئ، يمكن أن تحدد عالمية مفهوم الحوكمة الرشيدة. وفيما يلي بعض المبادئ التي يبدو ان هناك اتفاقاً حولها:

أ. الأمن الإنساني

إن الأمن الإنساني كأحد المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة الرشيدة قد لا يتم الاختلاف حوله،إلا أن الدول قد تختلف على مكوناته ومحتوياته. فالدول قد لا تختلف على مكون "انتفاء الجوع والخوف" كمكوّن أولي للأمن الإنساني، الا أنها قد تختلف في اعتبار الحق في المعرفة جزءاً من الأمن الإنساني. ومن مكونات الأمن الإنساني التي قد لا يتم الإختلاف حولها التحرر المضطرد من التهديدات الناجمة عن سوء التغذية والمرض والفقر والجهل، والمضايقات والسجن غير المبرر، والإعدامات التعسفية، والتمييز المبني على العرق أو الدين أو المعتقد السياسي، وانتهاكات حقوق الإنسان.

إن هذا المبدأ، أي الأمن الإنساني، له مكوناته السياسية والاقتصادية والإدارية المتضمنة في مفهوم الحوكمة، كما سبق وتمت الإشارة إليه. فالتحرر من الجوع والفقر يمثل الجانب الاقتصادي للحوكمة، والتحرر من التمييز بين الناس على أساس العرق أو الدين أو المعتقد السياسي يمثل الجانب السياسي للحوكمة، والتحرر من الخوف من سلطة الحكومة لأنها

---

32 OSCE, Transparency and Good Governance in Economic Matters, Vienna, 2001

بالمفهوم الحديث خادمة للشعب وليست وصية عليه يمثل الجانب الإداري للحوكمة. ونظراً لشمولية هذا المبدأ للجوانب السياسية والاقتصادية والإدارية بغض النظر عن المستوى أو المحتوى الذي يتمثل فيه يمكن إعتباره كمؤشر على عالمية مفهوم الحوكمة الرشيدة. إن الارتباط العضوي بين مبدأ الأمن الإنساني والديمقراطية وحكم القانون وحقوق الإنسان يجعل منه مفهوماً واسعاً وعابراً لعدد كبير من المبادئ الأخرى التي تشكل مفهوم الحوكمة الرشيدة.

ب. المساهمة

يتجسد هذا المبدأ في أن يكون لكافة المواطنين صوت في عملية اتخاذ القرارات إما مباشرة أو عن طريق ممثلين لهم يختارونهم بانتخابات حرة ونزيهة وعادلة ودورية[33]. ويعني الإسهام بمعناه الواسع وجود بنى ومؤسسات تضمن التشاور وإشراك الأفراد في هذه العملية. كما يعني توفر وسائل الإعلام الحرة والمنفتحة والحريات المدنية والسياسية وعلى رأسها حرية التعبير والتجمع والتنظيم، ووجود مجتمع مدني نشط وقوي وفاعل. وبالتالي، فإن المساهمة تعني في أفضل تجلياتها الديمقراطية في إدارة الحكم واتخاذ القرارات، وتبني السياسات والأحكام القائمة على التشاور المستمر لمحاولة الوصول إلى أكبر إجماع ممكن لمختلف اللاعبين الأساسيين في المجتمع والدولة. بناءً على ذلك، يمكن القول عموماً بأن التطبيق الفعلي والناجح للحوكمة الرشيدة يعتمد على الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، ووجود معارضة سياسية صحية، وصحافة حرة ومستقلة ومنظمات غير حكومية نشطة وفاعلة. ويرى جيفري ساكس مدير مركز التنمية الدولي في جامعة هارفارد والحاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد بأن غياب الديمقراطية هو أحد أهم ثلاثة أسباب لانهيار الدول[34] مما يسبغ على الحوكمة الرشيدة أهمية إضافية خاصة.

ج. حكم القانون

يشير هذا المبدأ إلى نظام يتم بواسطته تحديد طرق احتكام المواطنين للدولة لتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم. وغالباً ما تتمثل هذه الطرق في القوانين المقبولة ديمقراطياً والتي شارك المواطنون مباشرة أو بشكل غير مباشر في صياغتها. ويبني هذا النظام على إطار مرجعي قانوني وقضائي عادل وحيادي وغير متحيز وقابل للتنبؤ به. ان حكم القانون الذي يتصف بهذه الصفات يهيء الفرصة لإسهام المواطنين إسهاما كاملاً في كل مظاهر الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما أنه يساعد في الانتماء للدولة ويعمل على تنمية المواطنة.

33المرجع السابق، 2001.

34The Economist, July 14 - 20, 2001, P:48 - 49

د. المساءلة

تعتبر المساءلة قيمة جوهرية في الحوكمة الرشيدة، وبدونها لا يمكن وصف الحوكمة بالرشاد. والمساءلة نظام كامل لتحمل المسؤولية، ويعني أن على كافة المسؤولين ومتخذي القرارات تفسير أفعالهم للمواطنين وأن يتحملوا نتائج هذه الأفعال والقرارات سواء كانوا موظفين عموميين أو وزراء أو مشّرعين أو قضاة. والمساءلة كذلك جوهرية في العملية السياسية التي يتم بواسطتها اختيار متخذي القرارت وراسمي السياسيات ومراقبة أفعالهم وتبديلهم إن لزم خاصة في الحكم الديمقراطي. وبكلمة أخرى، فإن المساءلة تعني إمكانية تبديل هؤلاء الأفراد عندما يخطئون أو عندما لا يتمكنون من تلبية توقعات وطموحات قواعدهم المجتمعية.

هـ. الشفافية

الشفافية، وهي الرد على الفساد، إنما هي قيمة حضارية، وهي التزام أخلاقي أولاً وأخيراً. والقيم الحضارية كما الالتزام الأخلاقي لا تقبل التجزئة أو ازدواج المعايير❖.

سليم الحص، رئيس المنظمة العربية لمكافحة الفساد

تعني الشفافية إمكانية الوصول السريع وغير المقيد للمعلومات الضرورية حول أفعال الحكم وتصرفات المسؤولين. وبمعنى آخر، فإن هذا المبدأ يعني أن من حق المواطنين أن يعرفوا من الذي يتخذ القرارات والدوافع الكامنة وراءها. وهي تعني كذلك نشر وتوضيح القواعد التي يستند إليها متخذو القرارات في صناعة قراراتهم لضمان عدم وجود قواعد خفية لا يعلم بها سوى الضالعين في صناعة القرار أو المقربين منهم، وخاصة من أصحاب المصالح. ومن هذا المنطلق فإن الشفافية تعني تمكين السلطات التشريعية، والمجتمع المدني ووسائل الإعلام وتزويدهم بالأدوات الضرورية واللازمة لمراقبة الحكومة وتحديد حالات سوء الإدارة أو الائتمان أو الفساد أو التحيز لفئات دون غيرها من المجتمع.

إن هذه المبادىء الخمسة للحوكمة تدلل بشكل واضح على العلاقة بين الحكومة والشعب من منظور الحوكمة الرشيدة الذي سبقت الإشارة إليه❖، ولتبيان هذا الأمر بشكل أكثر وضوحاً لنأخذ موضوع العطاءات الحكومية كمثل على هذه العلاقة. لنفترض أن دائرة العطاءات المركزية تريد أن تستدرج عروضاً من الشركات أو الأفراد (الشعب) لشراء سلعة ما أو تقديم خدُمة ما. فكيف يتم تنفيذ هذا الفعل حتى تتصف الحوكمة بالرشاد؟ أي من حيث تطبيق المبادئ الخمسة التي سبقت الإشارة إليها.

❖ للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع يمكن العودة للوثيقة OECD, Draft Checklist for Enhancing Integrity in Public Procurement, Doc. No. GOV/PGC (2007), 18/REV1, 2008

تعني **المساهمة** في هذا المثال أن ينظم العطاءات الحكومية قانون تم وضعه بطريقة ديمقراطية سليمة، أي أنه قد تم إقراره من مجلس نواب منتخب بطريقة مشروعة، لا أن يكون قد وضع من قبل السلطة التنفيذية (الحكومة) وحدها. كما تعني المساهمة أن تعبر الحكومة عن نيتها لاستدراج العطاء المذكور بشكل علني ومكشوف وبعد دراسة حقيقية لمدى الحاجة للسلعة أو الخدمة، أي أن تكون الحاجة حقيقية وأن يعلم بذلك كافة المعنيين حتى يتمكن المجتمع المدني ووسائل الإعلام المهتمين من قول كلمتهم في هذا الموضوع. إن أحد أهم أشكال الفساد يكمن في شراء خدمات أو سلع لا حاجة لها أو بكميات أكبر من المطلوب وبموجب قوانين تم تفصيلها لمصالح فئات من المتنفذين داخل الحكومة وخارجها وبطريقة لا يعلم بها إلاّ متخذي القرارات.

أما **حكم القانون** في هذا المثال، فيعني ضمان أن تكون كافة الإجراءات الإدارية في كل مراحل عملية الطرح أو فتح العطاء والشراء سليمة من الناحية القانونية والإجرائية، سواء تعلق الأمر بالنشر أو الإعلان في أكثر من وسيلة ولمدة كافية لإعطاء فرص متساوية للجميع للتقدم للعطاء، أو بفتح العطاءات أو إحالتها. والأهم من ذلك، يجب أن يوفر القانون وسائل احتكام سريعة وعادلة وحيادية لمن يُعتقد أنه من المتضررين أو أنه قد تم التحيز ضده بشكل أو بآخر.

أما **المساءلة** في هذا المثال، فتعني أن أصحاب القرار في تقرير الحاجة إلى السلعة أو الخدمة، أو في اتخاذ الإجراءات الإدارية، أو في قرار الإحالة، قادروين على الإجابة على كافة استفسارات المواطنين والأشخاص المعنيين بهذا الأمر بطريقة منطقية وسليمة، وإعطاء إجابات واقعية ودقيقة بموجب القانون. كما تعني المساءلة أن يتم محاسبة أصحاب القرار في حال ارتكابهم أخطاء في المراحل المختلفة، أو في حال تقديم شكاوى من أصحاب العلاقة، وأن يتم إزاحة هؤلاء عن مراكز صنع القرار فيما إذا ثبت ارتكابهم للأخطاء أو معاقبتهم إذا ثبت مخالفتهم للقانون.

أما **الشفافية** في هذا المثال، فتعني حق الوصول الى المعلومات المتعلقة بالعطاء بسهولة ويسر من قبل كافة المعنيين بالأمر من أفراد وشركات، وأن يتمكن هؤلاء من معرفة أسماء لجان العطاءات وفيما إذا كان لأي منهم صلة أو علاقة أو مصلحة بأحد الشركات المتقدمة بطريقة او بأخرى. وتتجسد الشفافية بأعلى صورها بالنشر الالكتروني لكل ما له علاقة بالعطاء وبفتح العطاءات بشكل علني يمكّن الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني الرقابية ووسائل الإعلام من الإطلاع على النتائج.

وأخيراً، فإن بنى وإجراءات مؤسسية من هذا النوع تتميز بالحيادية والموضوعية والفاعلية وإحترام حق الناس بالإطلاع على المعلومة يقع في صلب الأمن الإنساني بمفهومه الشامل لأن

الفرد في هذه الحالة يكون مطمئناً بأن من يتولى المسؤولية بالنيابة عنه لا يتصرف إلا بهدي القانون ومستعد لمواجهة إحتمالات المساءلة.

ثالثاً: المحكات أو المعايير

إن تحقيق عالمية مفهوم الحوكمة الرشيدةبأبعادها ومبادئها التي سبقت الإشارة إليها يعتمد على مجموعة من المحكات أو المعايير. وثمة ثلاثة محكات أو معايير تعتبر أساسية في حالة الحوكمة الرشيدةوهي الشمولية والفاعلية والأنسنة.

لقد تم في الصفحات السابقة تبيان كيف أن الأمن الإنساني كمبدأ من المبادئ الرئيسية للحوكمة الرشيدة يتصف بالشمولية من حيث كونه يغطي كافة الأبعاد السياسية والاقتصادية والإدارية. كما أن التحليل الدقيق يظهر أن المبادئ الأربعة اللاحقة التي تبناها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتصف أيضاً بالشمولية. فالإسهام وحكم القانون والمساءلة والشفافية مبادىء ضرورية جداً في فعل الحوكمة السياسية والاقتصادية والإدارية على حد سواء، وإن كانت بعض هذه المبادئ أكثر التصاقاً ببعض الأبعاد من بعضها الآخر. فكثيراً ما ترد الشفافية كمبدأ رئيسي عند الحديث عن الأبعاد الاقتصادية، بينما ترد المساءلة عند الحديث عن الأبعاد الإدارية، وكثيراً ما يدور الحديث عن الإسهام بشكل أكثر ارتباطاً مع الأبعاد السياسية. إلا أن التحليل الدقيق في نهايته يقود إلى أن كافة هذه المبادئ ضرورية جداً للحياة السياسية والاقتصادية والإدارية الرامية لتحقيق مصلحة الأفراد والدولة.

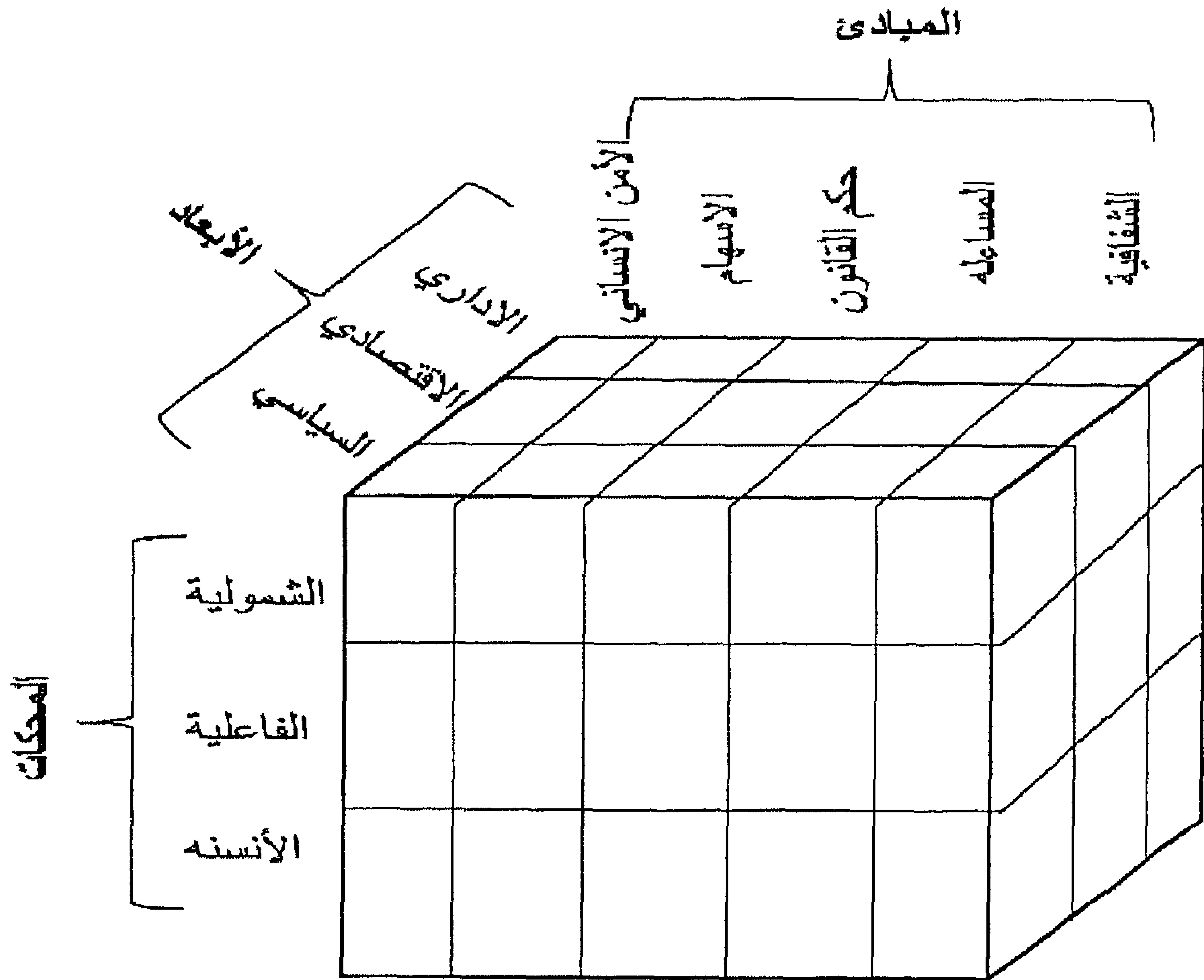
وبذات المقدار الذي ينطبق فيه معيار الشمولية على المبادئ الخمسة تجسيداً لعالميتها، فان التحليل المعمق يقود الى انطباق محكَي الفاعلية والأنسنة على هذه المبادئ كذلك. فغني عن القول أن الفاعلية تعني فيما تعني تحقيق النتائج المرجوة بدرجة عالية من الإتقان. فحتى يؤدي الإسهام إلى المشاركة الحقيقية في صنع القرار يجب أن يكون فعالاً وحقيقياً لا شكلياً. كما أن حكم القانون يجب أن يكون فعالاً حتى يتم إيصال الحقوق لأصحابها بسرعة واقتدار، وكذلك يجب أن تكون المساءلة فعالة لا شكلية، لضمان مكافأة المُصيب والمجد ومعاقبة المخطئ، وأخيراً يجب أن تكون الشفافية فعالة ومتجن[illegible]ة [illegible]مان الوصول إلى القرار السليم.

أما فيما يتعلق بالأنسنة، فان الأهداف النهائية لكافة هذه المبادئ هي أنسنة الفعل الحكومي واحترام وصيانة حقوق الأفراد بمعنى إيصال الحقوق لأصحابها، بغض النظر عن أي عامل يميزهم من ناحية،وحسن استخدام المصادر المجتمعية وإدارتها لمصلحة المواطنين حاضراً ومستقبلاً لا لمصلحة فئة دون غيرها من ناحية ثانية، وإيجاد شراكة حقيقية بين الحكومة والشعب تقوم على الثقة وتهدف إلى إيجاد حالة من التوازنوالاطمئنان العام في

المجتمع يساعد على نموه بشكل مضطرد وتحقيق إنسانية المواطنين ومواطنتهم واحترام حقوقهم من ناحية ثالثة.

هل ثمة قيمة أكبر تحكم ما سبق وتحدّد أي من القيم الأصغر يكون مرشحاً كمعيار للعالمية؟ إذا نظرنا إلى الحوكمة الرشيدة على انها تستند إلى، وتقوم على بنى مؤسسية (Institutional Structures) تتميز بالفاعلية والانسنة المؤسسية وترتكز على منظومة من المحكات والسلوكيات المقبولة، فإن هذا يعني بالدرجة الأولى بأن المؤسسات يجب أن تكون فوق الشبهات، ويجب أن تحظى بالاحترام، وأن على الحكومة والمجتمع المدني على حد سواء أن ترضى بقوانين اللعبة المشتركة. كما أن هذا يعني بالدرجة الثانية بأن على هذه المؤسسات أن تمتلك المقدرة على تحقيق أهداف المجتمع الإنمائية والوصول إلى غاياته بالطرق الايجابية المشروعة، وإلا أصبح الفساد وسيلة مقبولة لأنه قد يوصل الى هدف مجتمعي أحياناً.

وفي الختام واستخلاصاً مما سبق يمكن تمثيل الحوكمة الرشيدة بمكعب ثلاثي الأقطاب، يمثل القطب الأول منها أبعاد الحوكمة، ويمثل القطب الثاني مبادئ الحوكمة، ويمثل القطب الثالث المحكات أو المعايير العالمية على النحو المبين في الشكل:



وبذلك يمكن التفكير نظرياً بان الحوكمة الرشيدة مكعب يتكون من (45) عاملاً (3أبعاد X 5 مبادئ X 3محكات). ويمكن تحديد كل عامل أخذاً بعين الاعتبار تجمع الأقطاب الثلاثة، كأن نقول أن العامل الأول هو الحكم السياسي الذي يحقق الأمن الإنساني الشامل، وأن العامل الثاني هو الحكم السياسي الذي يلتزم بحكم القانون بشكل شامل، وأن العامل الثالث هو الحكم السياسي الذي يأخذ بالمساءلة بشكل شامل وهكذا.

وبذلك يكون مفهوم الحوكمة الرشيدة مفهوماً مركباً ومعقداً ويحتاج الى دراسات علمية دقيقة لتحديد هذه الأبعاد رقمياً بما يساعد في قياسه وتمثيله رقمياً. والجدول التالي رقم (4) يمثل محاولة للتعبير رقمياً عن مكونات الحوكمة الرشيدة بناءً على هذا النموذج النظري واستناداً إلى التعريفات التي سبق وأن تم شرحها في الصفحات السابقة.

جدول رقم (4)

مكونات الحوكمة الرشيدة حسب النموذج الثلاثي الأقطاب

المحكات والمعايير / الأبعاد والمبادىء	الدرجة		
	الشمولية	الفاعلية	الأنسنة
الحوكمة السياسية من منظور الأمن الإنساني			
الحوكمة السياسية من منظور الإسهام			
الحوكمة السياسية من منظور حكم القانون			
الحوكمة السياسية من منظور المساءلة			
الحوكمة السياسية من منظور الشفافية			
الحوكمة الاقتصادية من منظور الأمن الانساني			
الحوكمة الاقتصادية من منظور الإسهام			
الحوكمة الاقتصادية من منظور حكم القانون			
الحوكمة الاقتصادية من منظور المساءلة			
الحوكمة الاقتصادية من منظور الشفافية			
الحوكمة الإدارية من منظور الأمن الإنساني			
الحوكمة الإدارية من منظور الإسهام			
الحوكمة الإدارية من منظور حكم القانون			
الحوكمة الإدارية من منظور المساءلة			
الحوكمة الإدارية من منظور الشفافية			

3

الفصل الثالث

الحوكمة وإصلاح القطاع العام

لعل من نافلة القول أن أهم واجبات الحكومة المحافظة على أمن الأفراد والمجتمع وتحقيق مستوى اقتصادي واجتماعي مقبول للمواطنين وتحسين نوعية الحياة وتقديم الخدمات بفاعلية وكفاءة. ولا شك بأن هناك عوامل متعددة تؤثر في مقدرة الحكومة على القيام بهذه الواجبات مثل اتباع سياسات اقتصادية حصيفة، وإفساح المجال للمشاركة السياسية، واحترام حقوق الأفراد، والالتزام بحكم القانون، وضمان العدالة، والإدارة السليمة للأموال والخدمات العامة بما في ذلك الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة. ومن الواضح أن هذه الواجبات على علاقة واضحة بأبعاد الحوكمة الثلاثة التي حددها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، أي الحوكمة السياسية والحوكمة الاقتصادية والحوكمة الإدارية. لقد برز بُعد الحوكمة الرشيدة للقطاع العام في السنوات القليلة الماضية كأحد أهم العوامل ليس فقط في المحافظة على درجة لائقة من المستوى الاقتصادي الاجتماعي ونوعية الحياة للمواطنين، بل وفي مجمل الكفاءة السياسية والاقتصادية والإدارية للدولة، ذلك أن مجمل نشاطات القطاع العام تؤثر في الشرعية السياسية للحكومة من جهة، وفي البيئة التنفيذية للقطاع الخاص وقدرته على البقاء والمنافسة في ظل اقتصاد إقليمي وعالمي يزداد ديناميكية وانفتاحاً في ظل بيئة تنافسية دولية شرسة من جهة ثانية.

لقد بات واضحاً أن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعاني من عدة فجوات في الحوكمة، وعلى رأسها الفجوة في الإلتزام السياسي بين ما يقال وما يفعل من قبل المسؤولين والسياسيين. كما أن الفجوة في التشريعات من حيث ملاءمتها والتداخل فيما بينها والنقص الفادح في بعضها لا يقل أهمية عن الفجوة في الإلتزام السياسي. كما أن هناك فجوة مؤسسية في القطاعين العام والخاص تتجسد في حوكمتها ومواءمة البنى للعصر الحديث وتداخل المهام وفي الصلاحيات والتنظيمات. وهناك كذلك فجوة خطيرة في الموارد البشرية وخاصة في بعض المجالات الهامة كالتشريع والإدارة العلمية والمالية وحوكمة الشركات والتحقيقات الجنائية ذات البعد المالي والتقني. هذا، وقد أسهمت عدة عوامل في تعميق هذه الفجوات منها الصراعات والأزمات السياسية وعدم الإستقرار في المنطقة، والتهديدات للبنية المؤسسية، وإنعدام الشفافية، وتدهور حكم القانون وضعف المؤسسات الديمقراطية، وإنعدام الأمن، وضعف المجتمع المدني، ومحدودية مهنية الإعلام وغلبة النظام الرعائي في الحكم.

إن هذا الوضع يجعل من عملية إصلاح الحوكمة وبالذات في القطاع العام آمراً في غاية الأهمية، إلا أنه بات واضحاً كذلك أن النظر إلى الإصلاح الإداري بمعزل عن الإصلاح السياسي والإقتصادي لا يؤدي إلى النتائج المستدامة. ومن هنا، يجب النظر إلى الإصلاح أو التنمية الإدارية

على انها جهد علمي مخطط ومدروس ينطلق من رؤية مستقبلية واضحة لتطوير أبعاد العملية الإدارية من منظور شمولي ومتكامل يشمل الأبعاد السياسية والإقتصادية للحكم بهدف تحسين آداء الأجهزة الحكومية وزيادة فاعليتها ورفع كفاءتها وزيادة إسهامها في التنمية الشاملة.

وفي الماضي القريب قادت الضغوط لضبط النفقات العامة، خاصة في الدول ذات الدخل المحدود، جهود الإصلاح في إدارة الأموال والخدمات العامة المتمثلة في زيادة الكفاءة وتحسين الوضع المالي للدول. أما الآن، فان هناك عوامل متعددة تضغط بقوة لكي يتحول الإصلاح من مجرد نتيجة متوخاة أو هدف بحد ذاته، الى عملية مستمرة لا تتوقف عند حد.

إن العوامل التي تحتم إجراء إصلاحات مستمرة في حوكمة القطاع العام كثيرة ومتعددة، منها التغيرات الهيكلية في الاقتصاد والانفتاح الاقتصادي وما يستدعيه من تنافس دولي وازدياد توقعات الأفراد والشركات من الحكومة كمّاً ونوعاً خاصة وأنهم ممولي الحكومات، ومناخ السياسات العامة السائدة والمتمثلة بعدم الثبات والاضطراب والتغيير السريع والمديونية والاختلالات المالية التي تحدّ من قدرة الحكومة على الحركة، وتفشي الفساد، ودخول الدول في تجمعات دولية وشراكات متعددة. وبالنسبة للدول التي تعتمد على المنح والمساعدات أو القروض الميسرة لدعم موازناتها وتنفيذ برامجها الإنمائية تصبح الحاجة إلى إجراء إصلاحات هيكلية في القطاع العام وحوكمته أكثر إلحاحاً.

إن البنى التقليدية للحوكمة في القطاع العام والقدرات الإدارية التقليدية المتوفرة لها تحد من قدرة هذا القطاع على تلبية ضغوط العصر الذي نعيش فيه. كما أصبحت الحاجة للتغيير حاجة ملحة، خاصة في ممارسات الحوكمة في إدارة الخدمات العامة، مما يستدعي عدة أمور، منها إعادة التفكير في مدى وطبيعة تدخل الحكومات في إنتاج بعض الخدمات وتطوير طريقة اتخاذ القرارات في القطاع العام، وإعادة ترتيب وتنظيم نظام الحوافز والامتيازات، ومراجعة موضوع تقييم عوائد كلفة الخدمات العامة بما لا يخل بالبنية الاجتماعية للدولة. وتستدعي هذه الأمور مرونة فائقة وخلاقة في الاستجابة للظروف المتغيرة.وهذا الأمر هو في غاية الأهمية حتى تتمكن الدوائر والمؤسسات في القطاع العام من تحسين كفاءتها الداخلية وقدراتها للتكيف مع المستجدات بشكل مستمر، وتحقيق التوازن بين قيم السوق الجديدة والقيم التقليدية المفترضة للقطاع العام مثل العدالة والنزاهة في تقديم الخدمات من جهة، والتوازن بين حاجات الأفراد والمصلحة الكلية للمجتمع، والحيلولة دون طغيان الأول على الثاني نتيجة الاسترضاء أو ما قد ينجم عن فشل سياسات الحوافز الاعتباطية من جهة أخرى.

لقد لجأت بعض الدولللفصل بين وظائف وضع السياسات والتنظيم وبين وظائف التنفيذ. وهذا الأمر يحتاج بالضرورة الى تقوية نظم التغذية الراجعة والتقييم ووضع التقارير الدورية

المنضبطة وذات المصداقية لمعالجة التشوهات التي قد تنجم عن هذا الفصل. ومن هذه التشوهات تضخيم القطاع العام، وزيادة البيروقراطية، وارتفاع كلف الخدمات، من غيرأن يتحقق التحسن المطلوب في نوعية الخدمة المقدمة، والذي يؤدي في المحصلة النهائية إلى ازدياد فرص حدوث الفساد. إن هذا الأمر يؤدي الى ضعف الدعم الجماهيري المطلوب لعمليات إصلاح القطاع العام والذي بدونه قد لا يتحقق التغيير المطلوب، وإن تحقق شيء تكون كلفته الاجتماعية مرتفعة جداً. وما يحدث في قطاعي المياه والكهرباء في بعض الدول من الأمثلة الحية على هذا الأمر. ومن هذا المنظور بالذات فإن استراتيجيات تنفيذ سياسات وبرامج اصلاح القطاع العام يجب ان تركز على مجالات محددة وذات أهمية للجمهور. ويمكن ملاحظة التغير فيها بسهولة من أجل كسب التأييد لسياسات الإصلاح.

إن استجابة الدول للتحديات السابقة اختلفت باختلاف درجة تطورها وتجربتها التاريخية. فبعض الدول عمدت إلى تصغير حجم الحكومة (Downsizing)، بينما عمدت دول أخرى الى التركيز على زيادة الإنتاجية بطرق مختلفة. ولجأت دول أخرى إلى إجراء تغييرات بنيوية من خلال التخاصية وتحويل المؤسسات الحكومية إلى شركات مساهمة مملوكة للأفراد (Corporatization). وغني عن القول بأن نجاح تجربة ما في دولة معينة لا يعني بالضرورة نجاحها في دول أخرى إلاّ إذا تضافرت لديها الأسباب الموضوعية ذاتها التي قادت الى نجاح التجربة. إن التجارب العربية أخذت شيئاً من كل واحدة من هذه الاستراتيجيات. وعموماً يمكن القول أنه لا توجد طريقة فضلى لإدارة القطاع العام، إلاّأنه يمكن استخلاص بعض التوجهات العامة من تجارب الإصلاح في الدول المختلفة والتي يمكن الاستفادة منها في تطوير مفهوم الحوكمة في القطاع العام. ومن الملفت للنظر أن هذه التوجهات العامة استلهمت أفضل ممارسات القطاع الخاص التي تم تكييفها لاحتياجات القطاع العام، ويمكن إيجاز هذه التوجهات العامة في النقاط التالية:

1. إن الهدف النهائي من عملية إصلاح القطاع العام يجب أن يكون إحداث تغيير جوهري وتحولات جذرية في سلوك واتجاهات وقيم العاملين في هذا القطاع، لا مجرد إحداث تغيرات بنيوية جزئية في بعض مفاصل القطاع مثل الهيكل التنظيمي للدوائر أو نظام الأجور والمكافآت.
2. إنطلاقاً من هذا الهدف النهائي،فإن إستراتيجية إصلاح القطاع العام يجب أن تركز على عنصرين رئيسيين أولهما، التركيز على النتائج كزيادة الكفاءة والفاعلية وتحسين نوعية الخدمات، وثانيهما، إحلال بنى إدارية لامركزية أفقية (Horizontal) بدل البنى المركزية العمودية (Vertical) لزيادة الإسهام والمشاركة في صنع القرار.

3. ولتحقيق نقلة نوعية في اتجاه تركيز الإدارة على النتائج، لابد من تطوير ثقافة إدارية متركزة على الأداء (Performance-Based Management Culture) بما يتطلب ذلك من تقوية نظم المساءلة عن الأداء من خلال تحديد واضح للأهداف ووضع تقارير منظمة ودورية عن الأداء. ولتحقيق ذلك، لابد من جعل الحكومة مركزة على الزبائن (Client Oriented) والزبائن في هذه الحالة هم الشعب، وهذا الأمر تحكمه أربعة مرتكزات أساسية هي:

أ . توفير إمكانية الحصول على الخدمة بسهولة وبسرعة وأقل كلفة ممكنة.

ب. التزام مبدأ الشفافية.

ج. إيجاد آلية مناسبة وفعالة لتظلمات الجمهور.

د . الالتزام بمبدأ النوعية.

4. تطوير مفهوم السلطة والمسؤولية (Authority) في الخدمة العامة وبالذات من حيث تلازمهما واعتماد المرونة الفائقة واستخدام المصادر المتاحة وبدائل تقديم الخدمات وكيفية الاستفادة منها وزيادة فرص المواطن للاختيار.

5. تحقيق البيئة التنافسية داخل المؤسسات وفيما بينها واعتماد الإجراءات التعاقدية من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة للجمهور وضبط كلفة الخدمات بشكل عام.

6. تقوية وتدعيم القرارات الإستراتيجية لدى القيادات العليا في القطاع العام من أجل قيادة الإصلاح الجذري، إذ أن المطلوب من القيادات العليا قيادة التغيير لا الإنغماس في القرارات الإدارية الجزئية.

7. تحسين نوعية التشريعات في القطاع العام والتركيز على سياسات هيئات التنظيم والبحث الدائم عن بدائل أفضل لتقديم الخدمة ولعوائد الكلفة (Cost Effectiveness) لمواجهة تحديات محدودية التمويل.

2

الباب الثاني

الفساد: الوقاية والمكافحة

المقدمة:

في مستهل تصديره لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قال الأمين العام السابق للأمم المتحدة السيد كوفي عنان "إن الفساد وباء غادر يترتب عليه نطاق واسع من الآثار الضارة في المجتمعات. فهو يقوض الديمقراطية وسيادة القانون، ويؤدي إلى ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان، وتشويه الأسواق، وتدهور نوعية الحياة، ويتيح ازدهار الجريمة المنظمة والإرهاب وغير ذلك من التهديدات لازدهار الأمن البشري"[35]. فإذا كانت أثار الفساد لها هذه القوة التدميرية فإن سبل المكافحة التقليدية للفساد لن تجدي نفعاً، ولابد من حرب شاملة على الفساد لتجفيف منابعه، ومحاولة القضاء على مترتباته. ولعل أخطر ما في الفساد اليوم أنه أصبح يرتبط ارتباطاً عضوياً بالجريمة المنظمة عبر الوطنية وعلى رأسها تجارة المخدرات، والاتجار بالبشر، وغسيل الأموال، والإرهاب، وكلها تشكل تحديات لا يمكن معالجتها على المستوى الوطني فقط. فالفساد، كالجرائم الأخرى السابقة، عابر للحدود والقارات، وقد أصبح يشكل خطراً على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى أمن المجتمعات واستقرارها، ويزعزع الثقة في الأنظمة السياسية ويلحق الأذى بشرعيتها، ويهدد سيادة حكم القانون فيها، ويقوض المؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية عموماً، ويعرّض التنمية المستدامة للخطر، ويؤدي إلى خلق ثقافة مجتمعية تدميرية تقبل بالفساد. لكل ذلك فإن الحرب على الفساد يجب أن ينهج نهجاً شاملاً ومتعدد الجوانب لكي يمكن منعه ومكافحته بطريقة فعالة، نهجاً يجمع بين الوقاية والتجريم والتعاون الدولي، ويبنى على التثقيف والتوعية بقدر ما يبنى على العقوبة الصارمة، ويجمع كافة سبل الاستقصاء والتحري والكشف داخل وخارج الحدود الوطنية.

إن حجم الأموال المهدورة في الفساد اكبر مما يمكن تصوره. وقد قدّر الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون في كلمته الافتتاحية في المؤتمر الدولي عالي المستوى بمناسبة إطلاق الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد في النمسا يوم 02/09/2010 أن حجم الفساد تجاوز ترليون دولار في السنة[36] غير شامل لغسيل الأموال. وإذا أضيف لهذا الرقم المبالغ المهدرة في غسيل الأموال، فإن الرقم الإجمالي يقارب (2) ترليون دولار. وغني عن القول آن استثمار أجزاء بسيطة من هذه المبالغ في التنمية من شأنه إنقاذ مئات الملايين من البشر من براثن الفقر والبطالة.

35 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2004 (صفحة III)

36 كلمة السكرتير العام للأمم المتحدة في حفل إطلاق الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد في النمسا www.iaca.int

ويقدر صندوق النقد الدولي أن 500 بليون دولار تهدر سنوياً في غسيل الأموال فقط. إن النسبة الأكبر من هذه الأموال تخرج من الدول النامية إلى الدول المتقدمة. كما أن هذه الأموال أكبر بكثير من حجم تحويلات العمال المهاجرين من الدول النامية. وغالباً ما تودّع الأموال المهربة في بنوك الدول المتقدمة والمراكز المالية التي تُنشأ في بعض الجزر في المحيطات أوفي الدول المستقلة حديثاً ومن ثم يتم تحويلها وتفتيتها وتدويرها بطريقة غاية في التعقيد مما يجعل من الصعب تعقبها ومعرفة أماكنها.

وفي المستويات الوطنية لا يعمل الفاسدون تحت ضوء الشمس، بل تحت أجنحة الظلام، ويبتدعون طرقاً جديدة لإخفاء جرائمهم، ويقومون ببناء شراكات خفية بين بعضهم البعض، وبينهم وبين كبار المسؤولين، ويشكلون تحالفات وشبكات من المصالح المشتركة ليس من السهل اختراقها. وغالباً ما تفتقر الدول الصغيرة والفقيرة للمهارات اللازمة للتحري والإستقصاء والكشف مما يجعل من التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد أمراً في غاية الأهمية.

لقد شهد العالم منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي اهتماماً متزايداً من قبل الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية بموضوع الفساد وأثاره السلبية على الحياة العامة والنمو الاقتصادي. كما ترسخت قناعة عامة بأن الفساد عائق رئيسي للحوكمة الرشيدة وشرعية الأنظمة الحاكمة والاستقرار السياسي والمجتمعي والأخلاق وقيم المجتمع. كما أن الفساد يهز ثقة الناس بالحكومة، ويهدد الأمن والسلم الاجتماعي. كما أن الفقراء والفئات المهشمة أكثر الناس تضرراً من وراء انتشار الفساد، إذ أنه يدمر الاقتصاد والسياسات التنموية، ويضعف قدرة الدولة على توفير الخدمات الأساسية، ويؤدي إلى هروب الاستثمارات الداخلية والخارجية، ويلحق الضرر بالتنافس الاقتصادي المشروع، ويؤدي إلى تهريب رؤوس الأموال للخارج بدل استثمارها في الداخل لمصلحة المشاريع الإنتاجية التي يمكن أن تساعد الفقراء بشكل خاص.

لقد جاء الاهتمام بموضوع الفساد مؤخراً لثلاثة أسباب رئيسية الأول منها ضعف المردودات المترتبة على برامج التنمية في الدول النامية التي تم ضخ المليارات من الدولارات فيها من قبل الدول والمؤسسات المانحة نتيجة تسرب الجزء الأكبر من هذه الأموال إلى الحكام والمسؤولين الفاسدين بدل صرفها في برامج التنمية الإقتصادية ورفع الإنتاجية ومحاربة الفقر والبطالة. أما السبب الثانيفهو تفاقم ظاهرة الفساد الدولي بشكل لم يسبق له مثيل بحيث أصبح هاجساً دولياً، كما أنه أصبح ظاهرة عابرة للقارات وذا كلفة عالية جداً. ويقدر البنك الدولي أن 5-3 ٪ من الدخل القومي الإجمالي للدول في المتوسط تهدر في الفساد[37]. والسبب الثالث هو ارتباط الفساد مع الجريمة المنظمة عبر الوطنية كتهريب المخدرات والاتجار بالبشر والإرهاب والهجرة

---

37 www.worldbank.org

غير المشروعة وتهريب الأسلحة، الأمر الذي أصبح يشكل تهديداً حقيقياً لأمن واستقرار عدد من المجتمعات، إذ أن آثار الفساد لم تعد محصورة داخل الحدود الوطنية.

وكنتيجة لتزايد الاهتمام بالفساد، تراكمت خبرة دولية لا بأس بها حول الكيفية التي يمكن فيها مواجهة هذه الآفة للحد من انتشارها والتقليل من أضرارها، ذلك أن القضاء عليها نهائياًليس ممكناً. إلاّ أن هذه الجهود لم تصل بعد إلى الحد الذي يمكن معه توليد الخبرة المطلوبة للقضاء عليه، خاصة إذا بقي الجشع معشعشاً في عقول وقلوب الناس. وفي الغالب، فإن ظاهرة الفساد ستستمر مع البشرية بشكل أو بآخر لسنوات طويلة، ذلك أن العدل المطلق والمساواة التامة ليسا سهلا التحقق. ومن الأرجح أن الفساد كان موجوداً منذ وجدت المجتمعات البشرية المستقرة، إلاّأنه أخذ بالازدياد مع تشكل أنظمة السلطة والحكم. وكما قالت وزيرة عدل هولندا السابقة[38] "انه لربما علينا العودة إلى العصر الجليدي لنعثر على مجتمع بدون فساد"، كما أن الفساد ليس حصراً على ثقافة أو مجتمع أو دولة معينة دون غيرها، على الرغم من أنه أقل انتشاراً في الدول الديمقراطية. فكما قال قاضي محكمة العدل الأمريكية العليا السابق القاضي نولان"لا توجد مجموعة من البشر تعتبر أرقى أخلاقياً من باقي المجموعات بالفطرة"[39]، فعندما تلوح الفرصة ويتيقن الفرد انه سينجو من العقاب فالأرجح انه قد يلجأ إلى الفساد إلا إذا كان بناؤه الأخلاقي عصي على الاختراق. فالفساد إذاً موجود في مختلف المجتمعات والبلدان ولدى كافة الفئات والتنظيمات المجتمعية ولكن بدرجات متفاوتة. لقد قال الشاعر الكبير دانتي "عندما تصبح "لا"، "نَعَماً" من أجل المال، فهذا هو الفساد بعينه". وذهب هذا القول كأفضل تعريف للفساد حتى يومنا هذا، خاصة إذا عرفنا أن المال يعني كذلك السلطة والجاه والقوة والامتيازات. فإذا عرفنا أن "لا" تصبح "نَعَماً" منذ وجدت "السلطة" أدركنا عمق الجذور التاريخية للفساد❖.

ونظراً للخطورة الفائقة للفساد وإستشرائه بشكل سرطاني في السنوات الأخيرة حسبما تشير إحصائيات منظمة الشفافية الدولية (Transparency International)، ونظراً لأن مكافحته أصبحت مطلباً ملحاً للجماهير العربية، فسيتم في الفصول القادمة تعريف الفساد وأسبابه، والتعرف إلى حجمه وآثاره وأشكاله، وتبيان علاقة الفساد بالتنمية، وشرح المبادرات والجهود الدولية المتعلقة

---

38 الكلمة الإفتتاحية في مؤتمر المنتدى العالمي الثاني لمكافحة الفساد وصيانة النزاهة الذي عقد في هولندا عام 2000

39 الكلمة الإفتتاحية في مؤتمر المنتدى العالمي الثاني لمكافحة الفساد وصيانة النزاهة الذي عقد في هولندا عام 2000

❖ أعلمني أستاذ التاريخ المميز وشيخ المؤرخين العلامة عبد الكريم غرايبة أنه تم العثور على نقش حجري في حضرموت يزيد عمره عن ثلاثة آلاف سنة مكتوب عليه "الرشوة عبادة".

بمكافحته، وتبيان السياسات والهيئات اللازمة لهذه المكافحة وبالتركيز على التدابير الوقائية وإسترداد الموجودات والفساد في القطاع الخاص وتضارب المصالح. وسيتم شرح إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ودورها فيما سبق أينما كان ذلك ممكناً أو مطلوباً.

1

الفصل الأول

تعريف الفساد وأسبابه

﴿ولا تبغ الفساد في الأرض، إن الله لا يحب المفسدين﴾

(القرآن الكريم، سورة القصص 77)

تعريف الفساد:

كلمة الفساد باللغة الانجليزية (Corruption) مستمدة من الفعل ذو الأصل اللاتيني (Corruptus) والذي يعني أن "يكسر". والمعنى الحرفي للكلمة هو الأجزاء المكسورة. وكلمة فساد باللغة العربية تعني التحول عن الحالة الصحية أو الصحيحة أو السليمة. فالفساد من فسد، والمفسدة خلاف المصلحة أو الخروج عن الإعتدال. وفي المعجم الوسيط الفساد هو التلف أو إلحاق الضرر بالغير. وقد ورد لفظ الفساد في القرآن الكريم خمسين مرة، وقال تعالى في محكم كتابه العزيز "وابتغ فيما أتاك الله الدار الآخرة ولا تنس نصيبك من الدنيا وأحسن كما أحسن الله إليك ولا تبغ الفساد في الأرض، إن الله لا يحب المفسدين"[40]، وقوله تعالى "فلولا كان من القرون من قبلكم أولو بقية ينهون عن الفساد في الأرض إلا قليلاً ممن أنجَينا منهم واتبع الذين ظلَموا ما أُترِفوا فيه وكانوا مجرمين، وما كان ربك ليَهلك القرى بظلم وأهلها مُصلحون"[41]. إلاّ أن مفهوم الفساد من المنظور الإسلامي، كما هو واضح من الآيتين الكريمتين أوسع بكثير من المعنى الاصطلاحي الحديث للكلمة، ويشمل كل فساد أو تخريب في الأرض وفي المجتمع وهو الأقرب إلى المخزون الثقافي للأمة. ولذلك كثيراً ما نسمع ونقرأ في الأدب العربي والإسلامي مصطلحات كالفساد السياسي والفساد الإداري والفساد الأخلاقي والفساد المجتمعي وما إلى ذلك. وبالتالي، فإن الفساد هو عكس التقوى والعمل الصالح المتجذر في منظومة القيم الإسلامية، وهو ذو صلة بجدلية العلاقة بين الفرد والدولة والخلل فيها من ناحية، وبالمسؤولية العامة من المنظور الإسلامي من حيث أنها تكليفاًوليس تشريفاً من ناحية ثانية.

يعتبر الفساد من الناحية المفاهيمية شكلاً من أشكال السلوك الذي ينحرف عن القيم والأخلاق والأعراف والفضائل المدنية المتعارف عليها في المجتمع أو المقبولة اجتماعياً. وككل أشكال السلوك الإنحرافية، فإن احتمال اللجوء إلى الفساد يزيد إذا كانت المكاسب المنتظرة من ورائه أكبر من المجازفة المرتبطة به أو العقوبة الناجمة عنه. ولعل هذه المعادلة البسيطة القائمة على تقليل الفوائد وتعظيم المخاطرهي التي يجب أن تحكم استراتيجيات مكافحة الفساد، وسيتم معالجة هذه المسألة في مكان آخر بالتفصيل.

إن ظاهرة معقدة ومتشابكة كالفساد يصعب تعريفها بطريقة تحيط بكل أشكاله وأبعاده. وقد عرّف أحد خبراء المركز الدولي لمكافحة الجريمة التابع لمكتب الأمم المتحدة المعنيبالمخدرات والجريمة UNODC الفساد بأنه "إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق منفعة شخصية"

40سورة القصص 77

41 سورة هود 117-116

"Misuse of public power for private gain"[42]. ويتجسد الفساد من وجهة نظر هذا التعريف بأشكال متعددة، ولكنها كلها تحتوي واحداً او أكثر من العناصر التالية: الرشوة، الاختلاس، الاحتيال، الابتزاز، الغش، المحاباة، إساءة استخدام السلطة، المعاملة التفضيلية وقبول الهبات بطريقة غير مشروعة. وعلى الرغم من شمولية هذا التعريف،إلا أنه يقصر الفساد على القطاع العام ولا يغطي بدرجة معقولة الفساد في القطاع الخاص أو الأهلي أو التطوعي أو في المنظمات الدولية والإقليمية، إلا إذا تم توسيع مفهوم السلطة العامة ليشمل أي سلطة تعطى للفرد بغض النظر عن القطاع الذي يعمل فيه. والحق أن السلطة المعطاة (مقاسة بالمال على أقل تقدير) لبعض قيادات القطاع الخاص هي أقوى وأكبر بكثير من تلك المعطاة لبعض قيادات القطاع العام، خاصة في القطاعات الاقتصادية والمالية والمصرفية. وقد استخدم كل من البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية هذا التعريف الكلاسيكي للفساد. وكما رأينا، فإن هذا التعريف لا يغطي الفساد في القطاع الخاص، كما أنه لا يغطي بعض أشكال الفساد الكبيرة من أجل الحصول على الامتيازات. كذلكإن استخدام السلطة من أجل الحصول على المزايا والمنافع يحدث في القطاعين العام والخاص كل على حدة وبشكل متقاطع في كثير من الأحيان. ولذا، فقد ظهر تعريف عملي آخر للفساد يُعد أكثر قبولاً وهو "أن الفساد سلوك يقوم به أفراد أو موظفون عموميون ينحرف عن منظومة المسؤوليات أو يستخدمون سلطاتهم لخدمة أغراض خاصة والحصول على منافع شخصية"[43].

أما برنامج الأمم المتحدة العالمي لمكافحة الفساد "Global Program Against Corruption"فيعرّف الفساد على أنه "إساءة استخدام القوة لمآرب شخصية "Abuse of power for private gain"[44]. وهذا التعريف كما هو واضح، يغطي القطاعين العام والخاص طالما أنه لم يربط القوة بالقطاع الذي يعمل فيه الفرد، كما أنه يغطي الفساد السلبي والفساد الإيجابي على حد سواء (المقصود بالفساد السلبي في حالة الرشوة على سبيل المثال هو تلقي الرشوة، أما الفساد الإيجابي في هذه الحالة فهو إعطاء الرشوة).

لقد كان الاتفاق على تعريف الفساد من الأمور الصعبة التي واجهت عملية التفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بين الأعوام (2001 – 2003) منذ البداية. ولما كان إتفاق ما

---

42 Footnote number (4), Global Program against Corruption Toolkit, version 3, Jan, 2002. And also see Peter Langseth, Helping member countries build integrity to fight corruption, May 7, 2001

43 البرنامج الدولي لمكافحة الفساد في لبنان www.unodc.org/unodc/en/corruption-projects-lebanon.html

44 UNODCCP, Global Programme Against Corruption: Anti - Corruption Tool Kit, 2002

يزيد عن أكثر من مائة دولة شاركت بفاعلية في التفاوض على تعريف واحدجامع ومانع ضرب من المستحيل، فقد استقر الأمر أثناء عملية التفاوض على أمرين أساسيين للخروج من هذا المأزق، أولهما عدم إيراد تعريف للفساد في الاتفاقية والاستعاضة عنه بتحديد المظاهر الدالة عليه وتجريم ما يمكن تجريمه منها، وهذا ليس بالأمر المستغرب إذ أنه إجراء متبع في كثير من العلوم السلوكية والاجتماعية، وهو ما يعرف بالتعريف الإجرائي (Operational Definition) (أي أن الشيء هو ما يستدل به عليه). والأمر الثاني هو الاتفاق على تعريف شامل وواسع للموظف العمومي الذي يقوم بارتكاب فعل الفساد، سواء فاعلاً (Active) أو متلقياً (Passive)، بحيث شمل هذا التعريف كافة الموظفين الذين يشغلون مناصب تشريعية أو تنفيذية او إدارية أو قضائية سواء كانوا مُعيّنين أو مُنتخَبين، دائمين أو مؤقتين، مدفوعي الأجر أو غير مدفوعي الأجر. وكذلك شمل التعريف أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية حسب القانون الداخلي للدولة، أو أي شخص معرّف بأنه موظف عمومي في هذا القانون. كما شمل التعريف الموظف العمومي الأجنبي وموظف المؤسسة الدولية العمومية[45]. إن هذا التعريف الجامع يهيئ المجال لتجريم أي شخص يتولّى مسؤولية عمومية.

ونظراً لإرتباط الفساد بسوء استغلال السلطة، خاصة في غياب المساءلة الحقيقة، فإن من التعاريف الشائعة للفساد هو "أنه سوء استغلال السلطة الناجم عن نقص المساءلة". وغالباً ما يعبّرعن هذا التعريف بمعادلة طريفة هي أن (الفساد = السلطة – المساءلة). وهذا التعريف هو صدى لمقولة مونتسيكيو أحد فلاسفة الثورة الفرنسية "بأن السلطة مفسدة و أن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة". وعلى الرغم من أنه يمكن ذكر أمثلة متعددة عن أفراد أصبحوا فاسدين نتيجة غياب المساءلة وعن مؤسسات أصبح الفساد يعشعش فيها نتيجة غياب الرقابة، إلا أن هذا التعريف يعاني من مثلبتين أساسيتين؛ أولهما أن الفاسدين أذكياء ويمكنهم تجنب المساءلة عن طريق الالتفاف على القوانين، خاصة إذا لم تكن على قدر كاف من الصرامة والشفافية. وثانيهما أن درجة الإجرائية أو الشمولية في هذا التعريف ضعيفة ولا يغطي بدرجة كافية جريمة الرشوة. إلا أن هذا التعريف مفيد بنفس الوقت من حيث أنه يسلط الضوء على عنصر هام في مكافحة الفساد،ألا وهو تشديد إجراءات المساءلة والرقابة وتقييد السلطة التقديرية المعطاة للأفراد. ويميز البعض بين الفساد الكبير (Grand Corruption) الناجم عن خلل منظومة الحوكمة العامة أو الحوكمة المالية والإقتصادية الذي غالباً ما يكون محكوماً بالشجع (Greed) وبين الفساد الصغير من مثل قبول الرشوة من الموظفين الصغار الناجم عن خلل في النظام الإداري أو المؤسسي الذي غالباً ما يكون مدفوعاً بالحاجة (Need). ونظراً لكون الرشوة أحد أهم مظاهر الفساد فإن

45 انظر المادة (2) الفقرات (أ) و (ب) و (ج) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مقياس "باروميتر دفع الرشاوى" "Barometer of Corruption" الذي طورته منظمة الشفافية الدولية هو من أهم الأدوات المستخدمة في معرفة مدى انتشاره. كما أن مقياس "مؤشر مدركات الفساد" "Corruption Perception Index" لنفس المنظمة أصبح من أكثر الأدوات شيوعاً في تقرير حالة الفساد المدرك في دول العالم والذي يلقى اهتماماً كبيراً من السياسيين والمؤسسات الإعلامية والمدنية على حد سواء.

إن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تعرّف الفساد كما ذكر سابقاً إلا أنها طلبت من الدول تجريم كافة الأفعال الدالة على الفساد في قوانينها الوطنية، كما قدمت تعريفاً واضحاً ومحدداً لجرائم الفساد الواردة في الاتفاقية. وهذه التعاريف أصبحت جزءاً من القانون الدولي بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ. والأفعال التي طلبت الاتفاقية تجريمها أو اتخاذ تدابير لتجريمها هي:

1. رشوة الموظفين العموميين الوطنيين (المادة 15).
2. رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية (المادة 16).
3. اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي (المادة 17).
4. المتاجرة بالنفوذ (المادة 18).
5. إساءة استغلال الوظائف (المادة 19).
6. الإثراء غير المشروع (المادة 20).
7. الرشوة في القطاع الخاص (المادة 21).
8. إختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادة 22).
9. غسل العائدات الإجرامية (المادة 23).

كما تناولت الاتفاقية مواضيع الإخفاء، وإعاقة سير العدالة، ومسؤولية الشخصيات الاعتبارية، والمشاركة والشروع، والعلم والنية والغرض كعناصر مكملة للفعل الإجرامي. وبهذا تكون الاتفاقية قد تناولت كافة أفعال الفساد المعروفة والمعرّفة في القوانين الوطنية. ومن الملحوظ أن قانون العقوبات الأردني وقانون الجرائم الاقتصادية وقانون هيئة مكافحة الفساد تغطي في مجملها كافة أفعال الفساد الواردة في الاتفاقية الدولية ما عدا جريمة الإثراء غير المشروع❖ الأمر الذي ساعد الحكومة الأردنية على المصادقة على الاتفاقية بدون تأخير.

❖ كانت السلطات الأردنية تعمل على وضع قانون للإثراء غير المشروع عند اعداد هذا الكتاب

أسباب الفساد:

"عففت، فعفت الأمة"

قول مأثور للخليفة الراشد علي بن أبي طالب

أسباب الفساد متعددة ومعقدة. ومن السذاجة الإعتقاد بأن عاملاً واحداً كتدني الرواتب أو ضعف الوازع الأخلاقي يمكن أن يكون سبباً للفساد. كما أن أسباب الفساد متفاوتة من دولة إلى أخرى بحكم تطورها وفاعلية الحوكمة السياسية والاقتصاديةودرجة نضج وفاعلية مؤسسات الرقابة والنظام القضائي فيها. ولهذا السبب بالذات، فإن إجراءات المنع والتقاضي التي تنجح في دولة ما قد لا تنجح في دولة أخرى. إن الحوكمة، كالديمقراطية، لا يمكن استيرادها، بل لابد من أن تنبع من داخل المجتمعات والدول. ولهذا السبب أيضاً، لا توجد برامج جاهزة لمكافحة الفساد، بل يمكن الاستفادة من التجارب الناجحة في بعض الدول بعد تطويعها للواقع المحلي. وأخذاً بالاعتبار هذا الأمر، فإن التجارب العالمية تشير إلى عدد من العوامل التي غالباً ما تؤدي إلى وقوع الفساد أو ترتبط به ارتباطًا عاليا بالمعني الإحصائي، ومن هذه العوامل:

1. **السياسات الحكومية الخاطئة أو التي تنحرف عن طريق الصواب خاصة ما تعلق منها بالسياسات التنموية.** وتنجم هذه السياسات الخاطئة في العادة إما عن عدم الدراية والمعرفة من قبل الموظفين العموميين الذين يعملون على وضعها، أو عن طريق إنحراف هذه السياسات عن مسارها الصحيح المفترض من قبل مسؤولين فاسدين وتوجيهها لخدمة أغراضهم الخاصة أكثر من خدمة الأغراض التنموية الحقيقية.
2. **الفهم الخاطئ للبرامج وإدارتها بطريقة سيئة.** وهذه القضية مرتبطة بمعرفة الأشخاص الذين تناط بهم المسؤوليات وخبرتهم في الإدارة، والتي هي على علاقة بالموارد البشرية والكيفية التي يتم فيها اختيار القيادات الإدارية والاقتصادية. ومن المعلوم أن الموظف العمومي الذي لا يمتلك المعرفة لا تنفعه نزاهته عندما يقع فريسة للفاسدين. وقد قال صموئيل جونسون منذ القرن الثامن عشر "أن النزاهة بدون علم ضعيفة وغير ذات معنى، كما أن المعرفة بدون نزاهة خطيرة ومميتة"[46]. إن المتنفذين الفاسدين قادرون على إزاحة الأشخاص النزيهين عن مواقعهم حتى وان كانوا على درجة عالية من القدرة والمعرفة. وقد روي أنه تم إعلام الرئيس الفرنسي السابق ميتران أن مستشاره الثقافي يعمل عميلاً للاستخبارات السوفيتية فأجاب مستغرباً: "ولكن عمله ليس له صلة بالسياسة والأمن" ولما كاشف زميله ومستشاره بالواقعة لم ينكر الأخير واعترف "بأن مهمته السياسية كانت أن

46 صموئيل جونسون 1709 – 1784

يحسّن صورة الضعيف ويشوه صورة القوي لدى الرئيس عند اختيار المرشحين لشغل المناصب الهامة والحساسة"، أي تخريب النظام من خلال وضع الشخص غير المناسب في الوظائف الحكومية العليا.

3. **المؤسسات الفاشلة.** تصبح المؤسسات فاشلة كما الدول نتيجة ضعف حوكمتها وغياب حكم القانون عنها وسيطرة المتنفعين عليها وهدر إمكاناتها لمصالح ومآرب شخصية أو فئوية وضعف ولاء العاملين فيها، وفي المحصلة العامة فقدان شرعيتها وتدني إنتاجيتها. إن النتيجة النهائية لكل ذلك هو تفشي الفساد في هذه المؤسسات على حساب المصلحة الوطنية والتنمية الحقيقية.

4. **ضعف نظام الرقابة وتوازن السلطات.** إن غياب الديمقراطية والحوكمة الرشيدة وحكم القانون لا تؤدي إلى الإضرار بالتوازن المطلوب بين السلطات وضعف نظام الرقابة فحسب، بل تؤدي كذلك إلى تسهيل انتشار الفساد في كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية. ومن المظاهر السائدة في كل الدول التي ينتشر فيها الفساد بشكل ملحوظ تغوّل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية بحيث تغيب الرقابة الحقيقية أو تصبح شكلية في أفضل الأحوال.

5. **ضعف النظام القضائي أو فساده.** إن فساد الجهاز القضائي وعدم نزاهته عامل أساسي في استشراء الفساد. إذ أن فساد هذا الجهاز يعني عرقلة الجهود القانونية والمؤسساتية اللازمة لمكافحة الفساد، كما يعني إفلات الفاسدين من العقاب وتغولهم على السلطة مما يلحق الأذى بالحوكمة وبالعملية التنموية برمتها. ومن سوء الطالع أنه بدأت تظهر بوادر تغلغل الفساد في الأجهزة القضائية في عدد من الدول الأمر الذي يستدعي الانتباه الشديد لهذه الظاهرة، حيث أن فساد الجهاز القضائي يعتبر العائق الرئيسي لنجاح استراتيجيات مكافحة الفساد كما أثبتت التجربة العالمية.

6. **تخلف المجتمع المدني وضعف بنيته.** تتميز الدول التي يكثر انتشار الفساد فيها إما بضعف المجتمع المدني وضعف قدرته في الرقابة على أفعال السلطة التنفيذية أو بالإضعاف المتعمد للمجتمع المدني من قبل السلطات الحاكمة حتى لا يتمكن من القيام بدوره في كشف الفساد ومراقبة أفعال المسؤولين المؤدية للفساد بدعوى تبعيته للخارج وعدم وطنيته حيناً، وتلقيه التمويل الخارجي ولتحقيق مآرب خاصة حيناً آخر. والطامة الكبرى هو عندما يصبح المجتمع المدني نفسه فاسداً.

7. **تدني أجور الموظفين العموميين.** إن تدني أجور الموظفين العموميين يؤدي إلى ما يسمى بالفساد الصغير أي قبول الرشوة لتسيير معاملات المواطنين في الدوائر الحكومية. وهذا

الأمر يمكن أن يؤدي إلى وقوع هؤلاء الموظفين فريسة للفاسدين الكبار لتمرير صفقات كبيرة ضمن ما يعرف بالفساد الكبير كالتهرب الضريبي أو الجمركي أو كسب صفقات غير مستحقة أو الإستحواذ على أراضي الدولة. وإذا علمنا أن الفجوة بين الدخل السنوي للمواطن الأردني ومتطلبات الحياة تبلغ حوالي (2000) دينار في المتوسط[47] فلا عجب أن نرى زيادة ملحوظة في تفشي الفساد الصغير في دوائر الدولة. هذا وينظر بعض الخبراء إلى ظاهرة الفساد الصغير على أنها راتب تعويضي أو دعم غير مباشر للموظف نتيجة عجز الدولة عن دفع أجور تتناسب ومتطلبات الحياة الكريمة. إلا أن الخطورة في هذا الأمر تكمن في تفشي ثقافة الفساد وارتفاع منسوب تحمله لدى الناس.

8. **انعدام الشفافية والمساءلة.** الشفافية والمساءلة عدوّان أساسيان للفساد وغيابهما يشكلان تربة خصبة لانتشاره. إن انعدام شفافية القوانين والإجراءات وغياب الرقابة الفاعلة يشجع الفاسدين. وعندما يفلت هؤلاء من العقاب وحكم القانون يستشري الفساد في الجهاز الحكومي. وهذا بدوره يضعف بشكل واضح من كفاءة وفاعلية الحكومة، الذي بدوره يؤدي إلى تدني الخدمات المقدمة للمواطنين من ناحية وتردد مجتمع المانحين في مساعدة الدولة، حيث أن الاستفادة القصوى من المنح تتطلب درجة معقولة من حكم القانون والشفافية والمساءلة في الإدارة الحكومية.

9. **ضعف الوازع الأخلاقي عند الموظفين العموميين.** كثيراً ما نسمع في الأدب الشعبي ومجالس الناس أن تدني الوازع الأخلاقي لدى الأفرادساعد على انتشار الفساد. وعلى الرغم من صحة الارتباط النظري بين الفساد وتدهور القيم الأخلاقية، إلا أن مقاومة الأفراد لإغراء الفساد، يمكن أن يضعف بكل تأكيد في حال غياب الرقابة وضعف الجزاءات وضغط الحاجات المعيشية.

ينظر البعض إلى هذه العوامل كأعراض للفساد وليس كمسببات. إلاّ أن الدقة العلمية تستدعي القول أن لهذه العوامل علاقة ارتباطيه قوية بالفساد. بمعنى أن احتمال وقوع الفساد في حال توفر واحد او أكثر من هذه العوامل يصبح احتمالاً قائماً وربما كبيراً. ومن الناحية العلمية الصرفة يجب أن لا يفهم من وجود هذه العلاقة حتمية حدوث واقعة الفساد كلما ظهر عامل أو أكثر من هذه العوامل. لنأخذ مثلا على ذلك الموظف الذي يعمل في دائرة اقتصادية تقوم بوضع سياسات تنموية خاطئة تهدف إلى إفادة مجموعة من المتنفذين أكثر مما تهدف لتحقيق هدف تنموي حقيقي بعيد المدى. إن الموظف المسؤول جزئياً عن تنفيذ بعض البرامج الناجمة عن هذه

47 انظر تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان لعام 2010

السياسات قد يلجأ إلى قبول الرشوة إذا كان راتبه متدنياً، وإذا رأى أن غيره من المرتشين قد أُثروا من وراء ذلك، وأن أياً منهم لم يُسأل أو لم تتم إحالته إلى القضاء في أي يوم من الأيام. أما إذا كان راتب هذا الموظف عالياًأو كافياً، وكان وازعه الأخلاقي عالياً في نفس الوقت، فإن احتمال وقوعه في براثن الفساد يكون ضعيفاً جداً. وقد تنبهت سنغافورة منذ سنوات طويلة للارتباط بين طرق اختيار الموظفين وتدريبهم وترقيتهم وانتشار الفساد، فقامت بزيادة رواتب الموظفين الذين يتحملون مسؤوليات مالية زيادة مجزية مما ساعد في ظهورها وبشكل مستمر كأحد أفضل عشر دول في مقياس "مؤشر مدركات الفساد" الذي تقوم منظمة الشفافية الدولية بنشره سنوياً. ومن المعلوم أن رواتب الموظفين العموميين في موقع المسؤولية المالية والاقتصادية في سنغافورة هو من أعلى الرواتب في العالم إن لم يكن أعلاها.

كما يربط البعض بين الفساد وكل من الحوكمة السيئة (عكسالحوكمة الرشيدة)، وضعف القوانين، وانعدام المساءلة، وغياب الإرادة السياسية الحقيقية لمحاربة الفساد وردعه، وغياب أو ضعف وسائل الإعلام الحرة والمستقلة، وضعف أو فساد نظام العدالة الجنائية. وفي واقع الحال يمكن أن تكون الأسباب الكامنة وراء الفساد متعددة ومعقدة ومتشابكة. والجدول رقم (5) محاولة لتلخيص بعض الأسباب الرئيسية ولا يلم بها كلها.

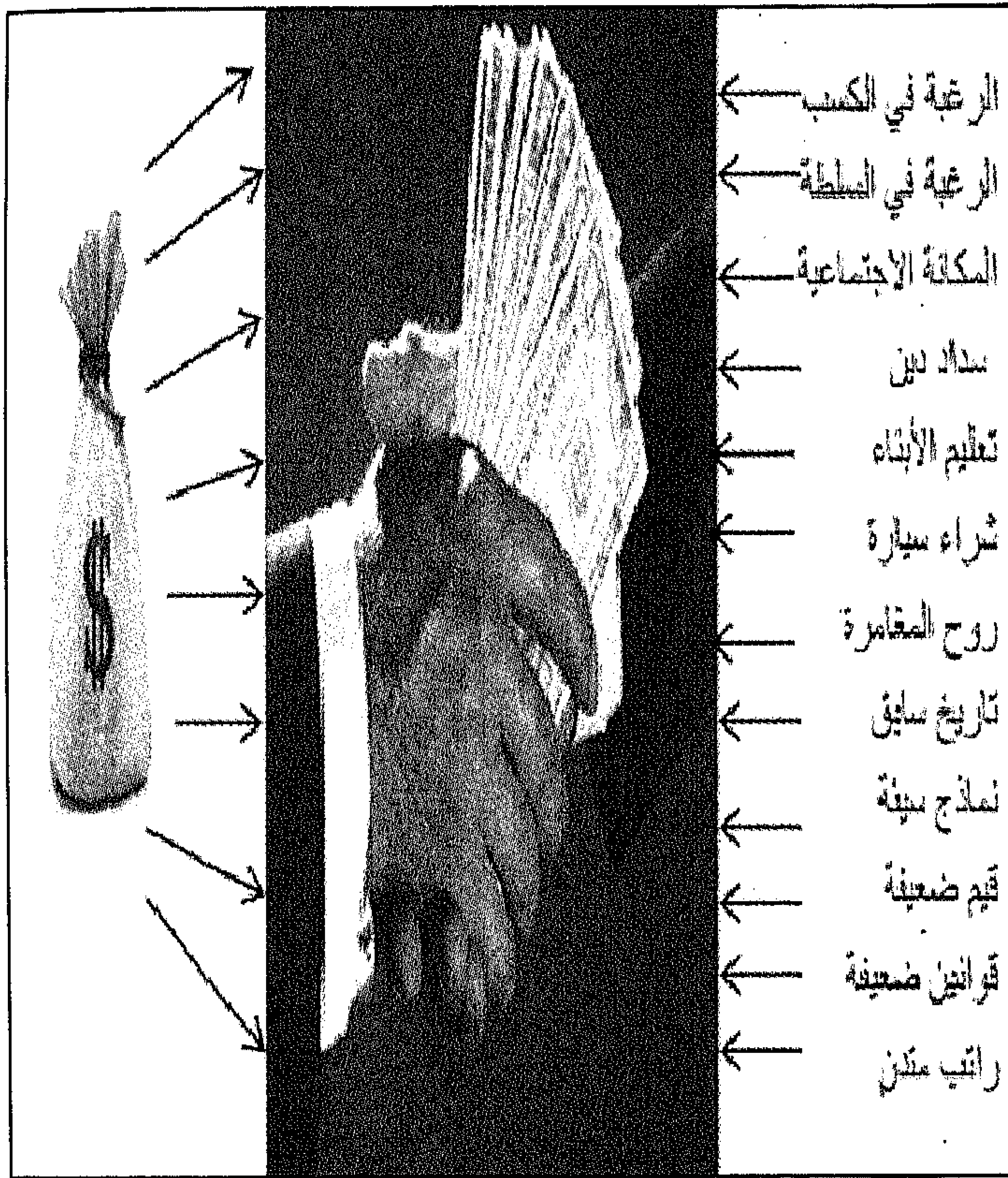
جدول رقم (5)

بعض العوامل الكامنة وراء الفساد والأمثلة الدالة عليها

العوامل	الأمثلة الدالة
النفسية الفردية	الحاجة، الربح، العادة، الإكراه، الطمع، القيم الثقافية (الكل يرتشي) ، القيم الأخلاقية، التقليد.... الخ
السياسية	ضعف الآليات الديمقراطية، ضعف آليات الرقابة، تحكم النخب، ضعف الحريات المدنية والسياسية، نقص الشفافية، ضعف آليات حقوق الإنسان، اختطاف الدولة من قبل المتنفذين ...الخ
القانونية	ضعف التشريعات أو ضعف شفافيتها، تعقيد إجراءات التقاضي، القضاء غير العادل، فساد الضابطة العدلية.
البيروقراطية	تعقد الإجراءات الإدارية، غياب الشفافية في الإجراءات الحكومية، نقص المعرفة بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية، غياب المساءلة الإدارية... الخ

الاقتصادية	الفقر، البطالة، ضعف الرواتب، التنافس غير الشريف وغير المنضبط، ضعف حوكمة الشركات... الخ
الدولية	المحاباة السياسية، كسب الولاءات، التنافس غير المشروع، ضعف آليات الرقابة الدولية... الخ
المدنية	ضعف المجتمع المدني، ضعف الصحافة ووسائل الإعلام، ضعف المهنية والاحتراف، ضعف الحق في المعرفة وأساليب التحقيق، فساد الصحافة
الثقافية	تفشي ثقافة الفساد، تمجيد الفساد، تهميش المستقيمين... الخ

ولكن لماذا يصبح الفرد فاسداً في المستوى الإنساني الفردي المحض؟ هل يصبح الفرد فاسداً للحاجة؟ أم للجشع والربح؟ أم أن الفساد يصبح عادة مقبولة؟ أم أنه يُكره على ذلك؟ أم هل يصبح فاسداً لضعف الرادع الأخلاقي؟ أم لضعف الرادع القانوني؟ أم لغياب المحاسبة؟ إن العلم السلوكي يشير إلى أن كل هذه الأسباب قد تكون دوافع للسلوك الإنحرافي مثل الفساد. إلا أن هذا العلم على الرغم من تطوره، لم يصل إلى الدرجة التي يستطيع أن يقدم تنبؤاً دقيقاً بالأسباب الحقيقية والدفينة وراء السلوك الذي يقوم به الفرد. إن نظريات علم النفس يمكن أن تقدم لنا تفسيراً معقولاً حول سلوك الفساد ففي محاولة لتحديد الصورة النفسية (البروفيل) للشخص الفاسد بين الدكتور أحمد صقر عاشور في عرض له في إحدى اللقاءات التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الصورة السيكولوجية لشخصية الفرد الفاسد تتميز بما يلي:



1. الجشع.
2. الأنانية المفرطة وحب النفس.
3. القسوة وفقدان الرحمة.
4. ضعف الوازع الأخلاقي.
5. الجرأة والإقدام والميل للمخاطر والمجازفات.
6. الذكاء الذهني والإجتماعي الذي يتيح له السيطرة على الآخرين.
7. الدهاء والمكر والقدرة على إخفاء المعالم.

ومبادىء علم النفس التالية يمكن أن تفسر السلوك الفاسد[48]:

1. **السلوك مدفوع** (Behavior is driven)، أي أن هناك دوافع وراء سلوك الفرد، والدوافع قد تكون اقتصادية (الكسب) أو سياسية (السلطة والسيطرة) أو اجتماعية (المباهاة ومحاباة الآخرين). كما أن الدوافع قد تكون ظاهرة يمكن التعرف عليها، أو قد تكون خفية وتحتاج

48توق وعدس، المدخل إلى علم النفس العام، 1986

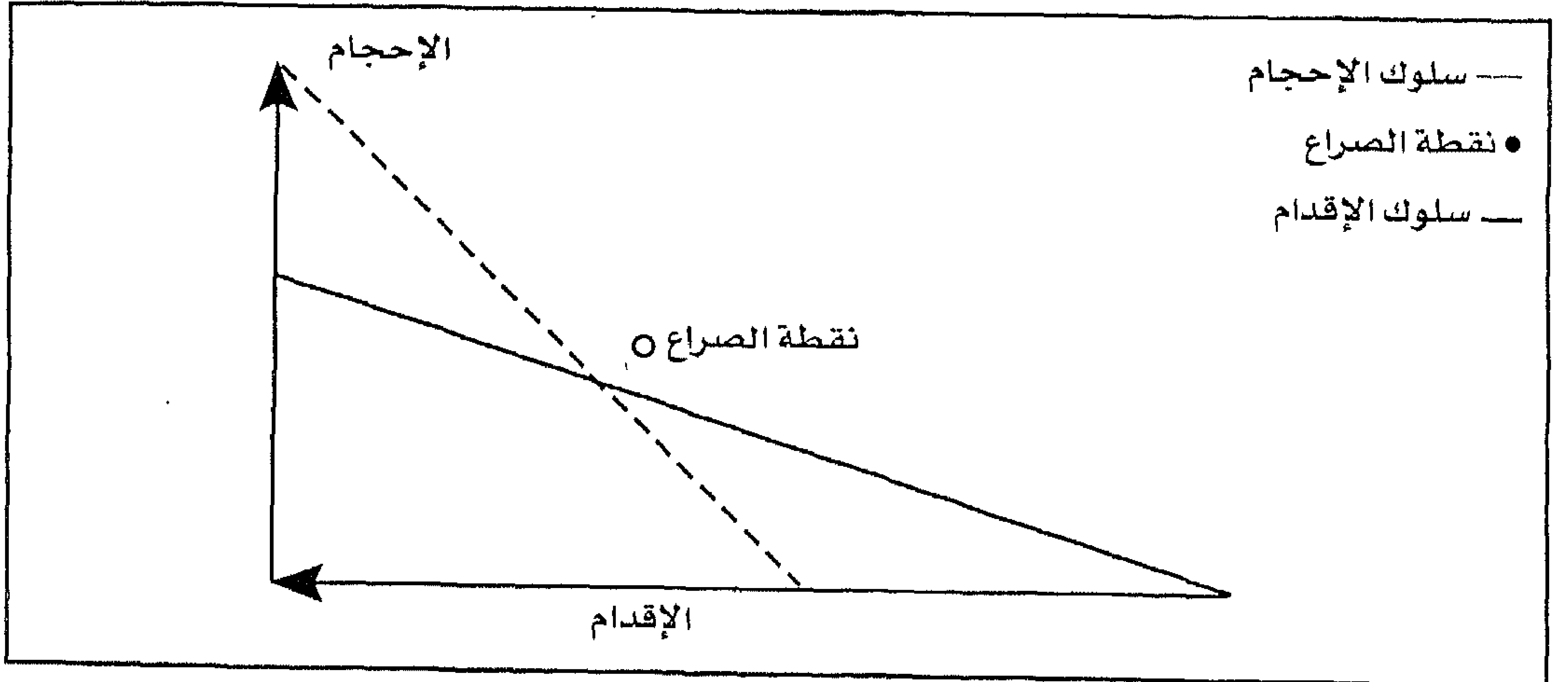
إلى التدقيق والتمحيص لاكتشافها،إلاّ أن من المؤكد أن سلوك البشر لا يكون اعتباطياً بلا دوافع حقيقية.

2. **السلوك قانوني أو مسبب** (Behavior is lawful and is caused)، أي أن للسلوك أسباباً. والأسباب قد تكون تاريخية على شكل ممهدات (Antecedents)، وقد تكون آنية ومباشرة. فالسلوك المعقد كالفساد غالباً ما تختلطفيه الممهدات التاريخية بالأسباب الآنية المباشرة. ومن الممهدات التاريخية أن يكون الفرد قد لجأ في الماضي إلى أشكال من السلوك الإنحرافي ولم يكتشف أمره ولم يحاسب أو يعاقب عليه، بل نجا من فعلته تلك. أما السبب الآني والمباشر فقد يكون حاجته إلى المال لسداد دين أو تعليم الأبناء أو شراء سيارة جديدة أو لتأمين الحاجات الأساسية للزوجة أوغير ذلك. فعندما يجتمع السببان (التاريخي والآني) معا يصبح احتمال اللجوء لفعل الفساد كبيراً.

3. **السلوك محكوم بنتائجه** (Behavior is governed by its consequences)، أي أن النتائج التي يتحصل عليها الفرد من جراء قيامه بسلوك معين، يعزز من احتمالات لجوء الفرد لنفس السلوك في مواقف مشابهة. فالفرد الذي لجأ في الماضي إلى سلوك انحرافي (السرقة او تلقي الرشوة) ونجا بفعلته، بل وحقق نتيجة ايجابية، فان احتمال لجوئه لنفس السلوك الإنحرافي في المستقبل يزداد. اما ذا كانت نتيجة أفعاله تلك العقاب وفقدان الوظيفة والسجن، فالاحتمال الأغلب أن لا يعود إلى تلك الأفعال مرة أخرى. وعموماً يمكن القول أنه كلما فاقت النتائج الإيجابية المرتبطة بفعل الفساد على النتائج السلبية المرتبطة به زاد احتمال اللجوء إليه. ومن هنا تأتي أهمية تدابير الوقاية (زيادة إمكانية الكشف) وتدابير التجريم (العقاب الصارم) في مكافحة الفساد. وهذا الأمر يشكل الأساس العلمي لأحد أهم سياسات المكافحة الفعالة للفساد ألا وهي تعظيم المخاطر المرتبطة بسلوك الفساد وتقليل الفوائد الناجمة عنه.

4. **سلوك الفرد يتأثر بنوع القدوة التي يراها الفرد أمامه حسب نظرية التعلم الاجتماعي** (Social Learning Theory). إن تقليد النموذج الاجتماعي حسب هذه النظرية هو من أهم عناصر تدعيم أو تعزيز السلوك الاجتماعي بشكل خاص. فالموظف الذي يشاهد نماذج صالحة ذات قيم أخلاقية راقية، يتأثر بهذه النماذج إيجابياً مما يقوي سلوك الردع الأخلاقي لديه. وعلى النقيض من ذلك، فإن الموظف الذي يشاهد مسؤولين عنه يلجأون إلى استغلال الموقع والسلطة، أو يتلقون الرشاوى وينجون من أفعالهم تلك، فإن نزعته لتقليد هؤلاء المسؤولين ستزداد، والذي يحسم الأمر ما ورد في البند (3) أعلاه، فإذا ما زادت قوى الضغط والإقدام على الفساد عن قوى الكبح والإحجام عنه، فانه غالباً ما سيقدم على فعل الفساد.

5. السلوك الإنساني حسب النظرية المعرفية محكوم بعمليات عقلية عليا تبنى على المحاكمة والاستنتاج واتخاذ القرار. قد يقول قائل أن الإنسان في النهاية ليس آلة ميكانيكية تحكمه عوامل الثواب والعقاب، بل إنه قد وُهب عقلاً يفكر فيه ويستخدمه في اتخاذ قراراته، وهذا صحيح. فاتخاذ قرار اللجوء إلى فعل الفساد في المحصلة النهائية قرار عقلي يتخذه الفرد ليس تحت تأثير الظروف والعوامل الموضوعية التي تحكمه في لحظة اتخاذ القرارفقط، بل تحت تأثير القيمة التي يضعها الفرد على العوامل الموقفية هذه. فإن غلب وزن الوازع الأخلاقي، أوالخوف من الانكشاف والعقاب، وفقدان السمعة والصيت الاجتماعي، كان قرار تجنب الفساد، حتى وإن كان ذلك على حساب حاجاته الاقتصادية وحاجات عائلته. والعكس أيضا صحيح، فإن غلب وزن ضغط الحاجة وتزامن مع فقدان القدرة على إعالة الأبناء والإحتفاظ بصورة الأب القادر على حماية العائلة، كان قرار الإقدام على قبول الرشوة وتحمل المجازفة. ولعل نظرية صراع الإقدام والإحجام (Approach - Avoidance Conflict)) الشهيرة تصلح لتفسير اللجوء إلى فعل الفساد من عدمه[49]. فمن المعلوم حسب هذه النظرية أن سلوك الإحجام كما يظهر في الشكل يزداد كلما اقترب الإنسان من نقطة الصراع (قبول الرشوة او رفضها) بينما لا يزداد سلوك الإقدام بنفس الحدة. وعند تقاطع الخطين يحدث الصراع الحقيقي. فإذا كانت المخاطر كبيرة ارتد الفرد عن فعل الفساد.أما إذا كانت المكاسب عظيمة (قيمة الرشوة كبيرة) تستحق المجازفة أقدم على فعل الفساد. ولذا، يلجأ الفاسدون وتجار المخدرات والمهربون إلى دفع الرشاوى بمئات الآلاف لموظف يتقاضى بضع مئات من الدنانير كراتب شهري، او دفع عمولات بالملايين لصاحب القرار لكي تنهار لديه قوى الإحجام والممانعة.



49 نفس المرجع السابق، 1986

2

الفصل الثاني

حجم الفساد وآثاره وأشكاله

"مكافحة الفساد أولوية فهو منتشر بين كبار متصرفية إربد"

من كلام توفيق أبو الهدى للملك عبدالله الأول، شباط 1948

كان من أحد دواعي وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وصول حجم الفساد في العالم إلى مستويات غير مسبوقة وارتباطه بشكل مباشر بالجريمة المنظمة عبر الوطنية. وحتى العام 2006 كان البنك الدولي يقدر حجم الأموال التي تهدر في الفساد سنوياً بحوالي 1.0 – 1.2 ترليوندولار أي بما يوازي 5-3 ٪ من الدخل القومي الإجمالي لدول العالم.وقد أكد السكرتير العام للأمم المتحدة بانكي مون هذا الرقم عندما قال في كلمته الافتتاحية بمناسبة حفل إطلاق الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد في فيينا / النمسا في شهر أيلول/ سبتمبر عام 2010 بأن حجم الأموال التي تهدر في الفساد قد وصل إلى ما يزيد عن ترليون دولار في العام الواحد[50]. وقدر كل من رويتر وترومان في عام 2004 أن عوائد الجريمة بشتى أشكالها بما في ذلك الفساد تبلغ 3.4 ترليون دولار[51]. كما قدر صندوق النقد الدولي في نفس العام حجم الأموال التي تهدر في غسيل الأموال بما يوازي 500 بليون دولار. كذلك يقدر البنك الآسيوي للتنمية (ADB) أن 18% من الدخل القومي الإجمالي في آسيا يهدر في الفساد[52]، كما أن حوالي 50% من الضرائب التي تجنى في الدول الإفريقية تهدر في الفساد[53]. ويقدر الاتحاد الإفريقي أن (148) بليون دولار تهدر في الفساد سنوياً في إفريقيا[54]. ويقدر أن حجم الفساد في نيجيريا وحدها قد وصل إلى (100) بليون دولار خلال سنوات حكم ساني أباتشا أي بما يزيد عن ثلاثة أضعاف مديونيتها الخارجية، وأن زائير قد خسرت (5) بليون دولار في الفساد عام 2004، وأن دولة صغيرة مثل هاييتي قد خسرت 500 مليون دولار أثناء حكم دوفالييه. وقدر حجم غسيل الأموال في روسيا في عام 2003 بحوالي 10 بليون دولار. وهذا الرقم يوازي ما تلقته روسيا على شكل مساعدات وقروض ميسرة لنفس العام. وعلى الرغم من أن هذه الأرقام تقديرية،إلا أنها تعطي مؤشرات مرعبة حتى وإن كانت نسبة الخطأ فيها 50%. وفي العالم العربي الذي يفتقر إلى الأرقام والمعلومات الدقيقة، ونظراً إلى تداخل المال العام والخاص لبعض الأنظمة الحاكمة، لا يمكن إعطاء تقديرات دقيقة عن حجم الفساد،إلا انه وبناءً على نِسب البنك الدولي يمكن تقدير هذا الحجم بخمسين بليون دولار سنوياً. وقد قدر إتحاد الغرف التجارية العربية أن حجم الأموال المهدرة في جريمة غسيل الأموال فقط يبلغ 25 بليون دولار سنوياً.

---

50 الكلمة الإفتتاحية للسكرتير العام للأمم المتحدة بمناسبة إطلاق الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، 2010

51 Reuter and Truman, in WB StAR Initiative, 2007

52 www.adb.org

53 The Belgium Federal Public Service, 2007

54 www.unodc.org

وقد قدر أحد خبراء البنك الدولي أنه ما بين عامي 2000-1986 تم تهريب ما يعادل 100 بليون دولار من سوريا أي ما يعادل مجمل إيراداتها من النفط. كما قدر أن أخ الرئيس التونسي المخلوع استحوذ على عقارات قدرت قيمها ما بين 4-3 بليون دينار إبان حكمه، وكما قامت لجنة المصادرة في تونس التي تشكلت بعد تغيير النظام بمصادرة ما يزيد على 200 حيازة عقارية في السنة الأولى من عملها كانت مملوكة لأقارب وأصهار الرئيس السابق.

وفي مصر قدر تقرير صادر عن سلامة النظام المالي العالمي أن الجريمة والفساد كبدت مصر حوالي 6 مليارات دولار سنوياً ما بين الأعوام 2008-2000، أي ما مقداره 57.2 مليار دولار لتلك الفترة. كما بلغت قيمة التدفقات النقدية غير الشرعية من مصر عن نفس الفترة 57.2 مليار دولاركذلك. وبلغت هذه الأموال بالنسبة للجزائر 13.6 مليار دولار وبالنسبة للمغرب 13.3 مليار دولار❖.

ولعل قصة شركة سيمينز التي صدر حكم قضائي ضدها في دفع رشاوى وصلت قيمتها إلى1.4 بليون دولار تعطي مؤشراً عن حجم الفساد ليس بدلالة الأموال التي دفعت كرشاوى فقط، بل وفي عدد الحالات والقطاعات التي طالها الفساد. والجدول التالي رقم (6) يبين عدد الحالات والأموال التي دفعتها هذه الشركة. وهي شركة واحدة تم كشف أمرها من أصل مئات الآلاف من الشركات.

جدول رقم (6)

توزيع حالات الفساد وحجم الرشاوى المدفوعة من قبل شركة سيمينز بين عامي 2001-2007[55]

القطاع	المبلغ بملايين الدولارات	عدد حالات الرشاوى
الاتصالات	813.9	2505
توليد الطاقة	208.7	353
نقل الطاقة	148.2	356
الحلول الطبية	92.6	705
نظم النقل	70	154
أخرى	44.8	89
الإجمالي	1378.2	4162

❖ جريدة الرأي، 2011

55 The Wall Street Journal Dec. 15, 2008

وقد أجرت منظمة الشفافية الدولية دراستين في غاية الأهمية باستخدام أداة لقياس الرأي العام تدعى باروميتر الفساد (Barometer of Corruption) كشفت عن حجم الفساد في المستوى الدولي. شملت الدراسة الأولى التي أجريت عام 2006 (73,132) فرداً من (69) دولة منها لبنان والمغرب والعراق والكويت من الدول العربية. أما الدراسة التي آجريت عام 2010، فشملت حوالي (91,000) فرداً من (68) دولة منها العراق ولبنان والمغرب وفلسطين من الدول العربية. وقد هدفت الدراستان إلى الوصول إلى نتائج مقارنة ومؤشرات حول أنماط التغير في أشكال ونسب الفساد. ويبين الجدول رقم (7) مدى انتشار الفساد في قطاعات معينة وطبيعة تغيره بين عامي 2006 و 2010 برأي أفراد الدراسة[56]. ويُلحظ أن هذه النسب ارتفعت ارتفاعاً ملحوظاً في عام 2010 بالمقارنة مع عام 2006 وأن الفساد منتشر في معظم القطاعات بما فيها القضاء والمؤسسات الدينية الأمر الذي يعتبر مؤشراً على استشراء الفساد.

الجدول رقم (7)

رأي المستجيبين لدراسة منظمة الشفافية الدولية حول مدى انتشار الفساد حسب القطاعات للعامين 2006 و 2010

القطاع	النسبة المئوية 2006	النسبة المئوية 2010
الأحزاب السياسية	29%	79%
الموظفون العموميون/الخدمة المدنية	26%	62%
السلطة التشريعية / البرلمان	16%	60%
جهاز الشرطة	-	58%
قطاع الأعمال	14%	51%
المؤسسات الدينية	-	50%
القضاء	-	43%
الإعلام	4.7%	40%
قطاع التعليم	4.1 %	38%
المنظمات غير الحكومية	-	30%
الجيش	-	30%

56 منظمة الشفافية الدولية، مقياس باروميتر الفساد على الموقع الإلكتروني www.transparency.org

أما الجدول رقم (8) فيبين نسبة أفراد الدراسة الذين قالوا بأنهم قد دفعوا رشاوى فعلاً خلال الإثني عشر شهراً التي انقضت قبل الدراسة. ويبين الجدول كذلك تغير هذه النسب خلال الأعوام 2006 و2009 و2010. ويلحظ من هذا الجدول زيادة نسب دفع الرشاوى في معظم القطاعات التي شملتها الدراسة.

الجدول رقم (8)

نسب الأفراد حسب دراسة منظمة الشفافية الدولية الذين قالوا أنهم دفعوا رشاوى حسب نوع الخدمة أو القطاع[57]

القطاع	2006	2009	2010
الشرطة	18 %	24%	20%
القضاء	8 %	16%	14%
دوائر الأراضي	-	15 %	6%
دوائر التسجيل والترخيص	9 %	13%	14%
الخدمات التعليمية	6 %	9%	6%
الخدمات الطبية	-	9%	8%
الدوائر الضريبية	4 %	7%	4%
الخدمات العامة	6 %	7%	8%

كما يبين الجدول رقم (9) تغير نسب الأفراد الذين قالوا بأنهم دفعوا رشاوى فعلاً خلال الإثني عشر شهراً التي انقضت قبل الدراسة حسب الأقاليم الجغرافية. ويلحظ كذلك أن النمط العام يغلب عليه الزيادة، حيث زادت هذه النسب في ستة أقاليم في عام 2009 بينما انخفضت في إقليمين فقط.أما في عام 2010 فقد زادت هذه النسب في كل الأقاليم.

57 منظمة الشفافية الدولية، مقياس بارومتر الفساد على الموقع الإلكتروني www.transparency.org

جدول رقم(9)

نسبة الأفراد في دراسة منظمة الشفافية الدولية الذين قالوا أنهم دفعوا رشاوى حسب الأقاليم الجغرافية[58]

القطاع	2006	2009	2010
الشرق الأوسط وشمال افريقيا	-	24%	20%
الدول المستقلة حديثاً	17 %	16%	14%
افريقيا جنوب الصحراء	28%	15 %	6%
أمريكا اللاتينية	8 %	13%	14%
آسيا والباسيفيك	7 %	9%	6%
الاتحاد الأوروبي	3%	9%	8%
البلقان وتركيا	6 %	7%	4%
أمريكا الشمالية	1 %	7%	8%

ويُلحظ من الجدول السابق أن نسبة كبيرة (40%) من أفراد الدراسة في الدول العربية لعام 2009 و(36%) لعام 2010 أفادوا بأنهم دفعوا رشاوى للحصول على الخدمات المقررة لهم قانوناً. وهي أعلى نسبة بين كل الأقاليم في عام 2009 وثاني أعلى نسبة في عام 2010 بعد دول إفريقيا جنوب الصحراء. فلا غرابة إذاً أن أحد المطالب الأساسية للحركات الثورية والاحتجاجية في العالم العربي في مطلع عام 2011 كان القضاء على الفساد. وعند سؤال أفراد الدراسة في عام 2009 في ما إذا كان الفساد في العالم سيزيد أم سينقص أفاد (54%) من المستجيبين بأن الفساد سيزيد، بينما أفاد (20%) منهم بأنه سينخفض، وأفاد (26%) منهم بأنه سيبقى على حاله.

أما في عام 2010 فقد أفاد ما متوسطه (20%) من أفراد الدراسة من الدول العربية بأن مستوى الفساد في بلدانهم قد انخفض ، بينما أفاد ما متوسطه (32%) من أفراد الدراسة بأن المستوى ازداد ، وأفاد ما متوسطه (48%) من أفراد الدراسة أنه بقي على حاله. هذا وتشير النسب المبينة في الجدولين (8 و 9) بأن توقعات المستجيبين أن الفساد سيزيد على مستوى العالم كانت صحيحة فعلاً.

58 منظمة الشفافية الدولية، مقياس باروميتر الفساد على الموقع الإلكتروني www.transparency.org

وفي هذا السياق أشارت دراسة لمركز دعم القرار بمجلس الوزراء المصري أجريت نهاية عام 2010 وبداية عام 2011 إلى أن 85% من أفراد الدراسة يرون أن مظاهر الفساد المختلفة موجودة في المجتمع المصري، وأن 70% يرون أنه زاد أو زاد جداً، وأكد 30% منهم أن موظف الحكومة هو الذي يطلب الرشوة صراحة، بينما أشار 16% أن المواطنين يبادرون بدفع الرشوة.كما أشار41% أن العملية معروفة مسبقاً وتتم بشكل تلقائي بين الموظف والمواطن[59].

آما بالنسبة إلى الدول العربية التي شاركت في دراسة باروميتر الفساد التي أجرتها منظمة الشفافية الدولية عام 2010، فقد أظهرت نتائج مثيرة للاهتمام. فمن حيث موقف أفراد الدراسة في كل من العراق ولبنان والمغرب وفلسطين (الدول التي شاركت في الدراسة) عن مدى تأثر بعض المؤسسات بالفساد يظهر الجدول رقم (10) أن معظم هذه المؤسسات تتأثر بدرجة أو بأخرى بالفساد. ويبين الجدول درجة تأثر القطاعات المختلفة بالفساد، حيث تدل العلامة (1) على عدم تأثر القطاع بالفساد، بينما تدل العلامة (5) على تأثر القطاع بالفساد بدرجة عالية.

يُلحظ من هذا الجدول أن الأفراد من لبنان يعتقدون بتأثر القطاعات المختلفة بالفساد أكثر من الدول العربية الأخرى، يليهم الأفراد من العراق، ثم فلسطين ثم المغرب. وعموماً، فإن كلاً من العراق ولبنان والمغرب لا تحصل على علامات ورتب متقدمة في مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية❖ مما قد يؤشر إلى مدى صدق العلامات التي يعطيها أفراد الدراسة حول درجة تأثر القطاعات المختلفة بالفساد في هذا الجدول.

59 نشرة المنظمة العربية لحقوق الإنسان، العددان 266 – 267 ديسمبر 2010 – يناير 2011

❖ وضع فلسطين في مؤشر مدركات الفساد لا يظهر في تقارير منظمة الشفافية الدولية على اعتبار أنها ليست دولة كاملة العضوية في الأمم المتحدة في مؤشر مدركات الفساد.

جدول رقم (10)

درجة تأثر القطاعات المختلفة بالفساد في الدول العربية المشاركة في دراسة باروميتر الفساد لعام 2010 الذي أجرته منظمة الشفافية الدولية[60]

القطاع	العراق	لبنان	المغرب	فلسطين
الأحزاب السياسية	3.9	4.1	2.0	3.1
البرلمان	3.6	3.8	2.0	2.8
الشرطة	3.1	3.7	3.3	2.7
قطاع الأعمال	3.0	3.4	1.6	2.9
قطاع الإعلام	2.3	3.5	1.3	2.8
الموظفون العموميون	3.1	3.9	3.5	2.8
القضاء	2.6	3.5	3.5	2.4
المنظمات غير الحكومية	2.5	3.0	1.4	2.8
المؤسسات الدينية	2.6	3.0	1.0	2.5
الجيش	2.8	2.4	1.1	2.7
القطاع العام	2.5	3.0	2.0	2.3

أما بخصوص تقييم فاعلية الإجراءات التي تتخذها هذه الدول في مكافحة الفساد فيبينها الجدول رقم (11).

60 الجدول مستخلص من المعلومات المنشورة على موقع منظمة الشفافية الدولية www.transparency.org

جدول رقم (11)

فاعلية إجراءات مكافحة الفساد في الدول العربية المشاركة في دراسة باروميتر الفساد عام 2010 لمنظمة الشفافية الدولية[61]

القطاع	العراق	لبنان	المغرب	فلسطين
الأحزاب السياسية	63%	56%	17%	24%
البرلمان	19%	12%	65%	16%
الشرطة	18%	32%	18%	59%

ومن الواضح من هذه النسب أن هنالك فجوة واسعة في الثقة في الإجراءات التي تتخذها هذه الدول في مكافحة الفساد. فإذا ما ربطنا بين هذه النسب والعلامات المرتفعة لانتشار الفساد في أجهزة أساسية من أجهزة الدولة كالأحزاب السياسية والبرلمان والشرطة وقطاع الخدمة المدنية، أدركنا أن ما تتداوله الشعوب من استشراء الفساد في بلدانها هو أقرب إلى الصحة من المبالغات الشعبية أو طروحات المعارضة. ومن المفيد معرفة علامات هذه الدول وترتيبها في مؤشر مدركات الفساد CPI وربط ذلك بإجابات أفراد الدراسة على المؤشرات المبينة في الجداول السابقة وخاصة ما تعلق منها بفاعلية مكافحة الفساد. يبين الـ (12) علامات وترتيب الدول العربية الثلاث على مؤشر مدركات الفساد[62].

جدول رقم (12)

علامات الدول العربية المشاركة في دراسة باروميتر الفساد لعام 2010 على مؤشر مدركات الفساد لعام 2012 [63]

القطاع	العلامة	الترتيب
الأحزاب السياسية	1.8	169
البرلمان	3.0	128
الشرطة	3.7	88

61 الجدول مستخلص من المعلومات المنشورة على موقع منظمة الشفافية الدوليةwww.transparency.org

62 فلسطين ليس لها علامة على اعتبار أن منظمة الشفافية الدولية لا تدرجها ضمن قائمة الدول

63 العلامة الدنيا هي (1) وتعني إدراك عالي لإنتشار الفساد والعلامة العليا (10) وتعني إدراك منخفض لإنتشار الفساد

ويُلحظ أن العلامات التي تحصلت عليها هذه الدول متدنية نسبياً مما يدل على أن الفساد المدرك فيها عالٍ بشكل واضح. كما أن ترتيبها بين الدول ترتيب متدنٍ مما يشير بشكل واضح إلى أن تقديرات أفراد الدراسة من هذه الدول العربية الثلاث حول فاعلية دولهم في مكافحة الفساد تقديرات أقرب إلى الصحة.

إن عامل ثقة الجمهور في أن المؤسسات العاملة في مجال مكافحة الفساد تقوم بعملها بكفاءة وفاعلية وأنها تتوصل إلى نتائج فعلية وحقيقية أمر في غاية الأهمية للجوء الأفراد لهذه المؤسسات في شكاويهم من ناحية، ولنجاح هذه المؤسسات في تنفيذ خططها وبرامجها وتحقيق أهدافها من ناحية أخرى. والجدول رقم (13) يبين نسبة الأفراد الذين يثقون في فاعلية بعض القطاعات المختارة في مكافحة الفساد حسب الأقاليم الجغرافية وذلك حسب الدراسة التي أجرتها منظمة الشفافية الدولية لعام 2010.

جدول رقم (13)

نسبة الأفراد الذين يثقون بفاعلية قطاعات مختارة في مكافحة الفساد لعام 2010 64

القطاع	الإعلام	القيادات الحكومية	قطاع الأعمال	المجتمع المدني	المنظمات الدولية	لا تثق بأحد
آسيا والباسيفيك	34%	17%	10%	10%	3%	20%
الاتحاد الأوروبي	18%	13.5%	9%	9%	18.5%	34%
أمريكا اللاتينية	22%	29%	4%	8%	8%	30%
الشرق الأوسط وشمال افريقيا	21%	28%	3%	12%	7%	29%
الدول المستقلة حديثاً	10%	35%	25%	5%	8%	39%
أمريكا الشمالية	22%	13%	8%	20.5%	5%	33%
افريقيا وجنوب الصحراء	15%	40%	17%	75%	7%	13%
البلقان وتركيا	11%	17%	2%	14%	10.5%	45%
النسبة العامة	25%	22%	11%	9%	9%	25%

64 منظمة الشفافية الدولية، مقياس باروميتر الفساد على الموقع الإلكتروني www.transparency.org

ومما يلفت النظر في هذا الجدول أن (25%) من أفراد الدراسة لا يثقون بأي من القطاعات المذكورة في هذه الدراسة. هذا، وقد حصل الإعلام على أعلى درجة ثقة بنسبة (25%) على الرغم من تدني هذه النسبة، يليه القيادات الحكومية بنسبة (22%)،ثم قطاع الأعمال بنسبة (11%). وتساوى في درجة الثقة المجتمع المدني والمنظمات الدولية بنسبة (9%) لكل منهما. وإذا ما تم عكس هذه النسب، فإن درجة عدم الثقة في القطاعات التي شملتها هذه الدراسة عالية جداً وهي بحدود 75%. أما بالنسبة لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الدول العربية) فإن (29%) من أفراد الدراسة أفادوا بأنهم يثقون بفاعلية القطاعات المشمولة بالدراسة في مكافحة الفساد وهي نسبة أعلى من المتوسط العالمي البالغ (25%). أما فيما يتعلق بنسبة الثقة في القطاعات المختلفة، فقد حصلت القيادات الحكومية على أعلى نسبة ثقة بلغت (28%)، يليها الإعلام (21%)، ثم المجتمع المدني (12%)، ثم المنظمات الدولية (7%). وحصل قطاع الأعمال على أدنى مستوى ثقة (3%). ويمكن أن يفسر ذلك بعدة تفسيرات منها الاعتقاد الشعبي بأن قطاع الأعمال يدفع الرشاوى للحصول على العقود وأنه قد نهب مقدرات الأوطان من خلال برامج الخصخصة أو أنه لا يقوم بشيء يذكر في مجال المسؤولية الاجتماعية.

الفساد المدرك والفساد الحقيقي

يمكن الاستدلال من الجداول السابقة ومن نتائج مؤشر مدركات الفساد بأن هناك اعتقاداً جازماً لدى العامة بانتشار الفساد انتشاراً كبيراً في المستويات الوطنية والإقليمية والدولية. فالجدول رقم (7) يبين أن الفساد ينتشر بنسب تتراوح ما بين (89%-30%) في القطاعات المختلفة التي شملتها دراسة منظمة الشفافية الدولية لعام 2010، وتشير نفس الدراسة إلى زيادة هذه النسب بالمقارنة مع نتائج عام 2009. إلا أنه وباستعراض نتائج الجدول رقم (8) حول نسب من قاموا فعلا بدفع رشاوى في نفس الدراسة نرى أن هذه النسب قد انخفضت إلى مدى يتراوح بين 4% - 20% وهو انخفاض كبير. كما أن نفس الجدول يشير إلى انخفاض نسب من أفادوا بدفع الرشاوى في عام 2010 بالمقارنة مع من أفادوا بأنهم قد دفعوا رشاوى في عام 2009. وفي دراسة أجريت في الأردن عام 2002، أشار (63%) من أفراد الدراسة بأن الفساد منتشر بدرجة كبيرة أو متوسطة إلا أنه عندما سُئل الأفراد إن كانت لديهم تجربة مباشرة مع بعض قضايا الفساد أو إن كانوا يعرفون فعلا قضية من قضايا الفساد انخفضت هذه النسبة إلى (6%)[65].

وفيما إذا أخذنا لبنان كحالة من حالات الدولة العربية التي شاركت في دراسة منظمة الشفافية لعام 2010، تشير الأرقام المتعلقة بلبنان في دراسة منظمة الشفافية الدولية (باروميتر الفساد) 2010 إلى نفس النتائج. فقد أفاد (50%) من أفراد الدراسة أن قطاع الأحزاب السياسية فاسد جداً، وأفاد (31%) أن البرلمان فاسد جداً، وأفاد (24%) أن قطاع الأعمال فاسد جداً، وأفاد

65 مركز دراسات الوحدة العربية، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، 2004

(27%) أن قطاع الإعلام فاسد جداً، وأفاد (27%) أن القضاء فاسد جداً، وبمتوسط عام قدره (36%). أما عندما سُئل الأفراد عما إذا قاموا بدفع رشاوى فعلاً خلال العام السابق، كانت النتائج مختلفة إلى حد كبير. والجدول رقم (14) يبين نسبة الأفراد من لبنان الذين أقروا بأنهم دفعوا رشاوى فعلاً. ومن الواضح أن هناك تفاوتاً واضحاً بين ما يدركه الأفراد وبين واقع الأمر فيما يتعلق بمدى انتشار الفساد، حيث تشير النسب الواردة في الجدول إلى انخفاض نسبة من قاموا فعلاً بدفع الرشاوى إلى (14%) بالمقارنة مع من يعتقدون بانتشار الفساد عموماً وهي (36%). ونفس هذا النمط صحيح بالنسبة لكل من المغرب والعراق.

جدول رقم (14)

نسبة من قام بدفع رشاوى فعلاً حسب بعض القطاعات عام 2010 في لبنان[66]

القطاع	النسبة المئوية
التعليمي	5%
القضاء	14%
الخدمات الطبية	3%
الشرطة	26%
التسجيل والأراضي	21%
الخدمات	4%
دائرة الضرائب	3%
دائرة الأراضي	24%
المتوسط العام	14%

وبغض النظر عن مدى التقارب او التباعد بين الفساد المدرك والفساد الحقيقي، فإن من المبادئ الراسخة في علم النفس الاجتماعي بأن المدركات تحدد سلوكات الأفراد إلى حد بعيد. بل ويذهب بعض علماء النفس إلى القول "بأن الحقيقة هي ما تدركه" (Reality in what you per-ceive). كما أن الناس غالباً ما يتصرفون بناءً على ما يدركونه بأنه الحقيقة. فإذا ما أدرك الجمهور بأن حكومة ما أو مؤسسة ما فاسدة، فإنهم غالباً ما يتصرفون إزاء تلك الحكومة أو المؤسسة بأنها فاسدة فعلاً. فإذا ما ذهب أحد الأشخاص لمؤسسة يعتقد بأنها فاسدة لتقديم طلب للحصول على خدمة، فغالباً ما يكون ذلك الفرد مستعداً لتلقي إشارات بضرورة دفع الرشوة

66 منظمة الشفافية الدولية، مقياس باروميتر الفساد على الموقع الإلكتروني www.transparency.org

للحصول على تلك الخدمة، وفي بعض الأحيان يكون مستعداً لدفعها إذا كانت تلك الخدمة ضرورية له. فقد أوردت منظمة الشفافية الدولية في دراسة لها عن الفساد في القطاع الصحي عام 2008 أن فقراء المغرب على سبيل المثال غالباً ما يدفعون أربعة أمثال السعر الرسمي للدواء للحصول عليه[67]. وفي بعض الأحيان، لا يلجأ هؤلاء الأفراد إلى الشكوى لاعتقادهم بعدم جدواها. ففي دراسة باروميتر الفساد الأخيرة لمنظمة الشفافية الدولية، أفاد ما نسبته 24% - 50% من أفراد الدراسة أن الفساد منتشر في بعض القطاعات في لبنان، وأفاد حوالي (20%) أنهم قاموا فعلاً بدفع رشاوى، إلا أن (5%) منهم فقط تقدموا بشكاوى فعلاً. وعندما سئلوا عن سبب عدم تقديم شكاوى، أجاب (70%) منهم بأن لا فائدة من الشكوى. وهذا بدوره يعكس انعدام ثقة الجمهور بوجود الإرادة الحقيقية لمكافحة الفساد لدى المسؤولين.

إن مؤشر مدركات الفساد (Corruption Perception Index) الذي تصدره منظمة الشفافية هو من أهم المقاييس للفساد المدرك على النطاق العالمي. وعلى الرغم من الملاحظات المتعددة على المنهجية التي تعتمدها المنظمة في احتساب علامة الفساد المدرك، إلا أن هذا المقياس اكتسب شهرة عالمية في الأوساط السياسية والاقتصادية والإعلامية. ونظراً لارتباط نتائجه مع مقاييس ومؤشرات أخرى واتساق علاماته مع الكثير من الاستطلاعات، يمكن وبنوع من الحذر، استخدام نتائج هذا المقياس لتكوين صورة عن مدى انتشار الفساد في الأقطار المختلفة. ومن المفيد معرفة وضع الأردن والدول العربية على هذا المؤشر لتكوين صورة عن كيف يرى الخبراء الدوليون وضع الفساد في هذه الدول.

يبين الجدول (15) وضع الأردن على مؤشر مدركات الفساد في السنوات الأخيرة.ومن معطيات هذا الجدول يمكن استخلاص النتائج التالية:

1. أن علامة الأردن على هذا المقياس تراوحت حول الوسط على مدى السنوات الثلاث عشرة الأخيرة، فلا هو يحقق اختراقاً إلى الأمام، ولا هو يتراجع بشكل ملحوظ.
2. تراوحت علامة الأردن في السنوات العشر الأخيرة بين 4.5 (أدنى علامة حصل عليها) وبين 5.4 (أفضل علامة حصل عليها).
3. على الرغم من الجهود التي بذلها الأردن في السنوات العشر الأخيرة في مجال البنية التشريعية والمؤسسية في مجال مكافحة الفساد، إلاّ أن ذلك لم يؤثّر بشكل إيجابي لا على علامة الأردن على المقياس ولا على ترتيبه بين الدول. والرسم البياني التالي يوضح استقرار وضع الأردن حول منطقة الوسط بشكل واضح.

---

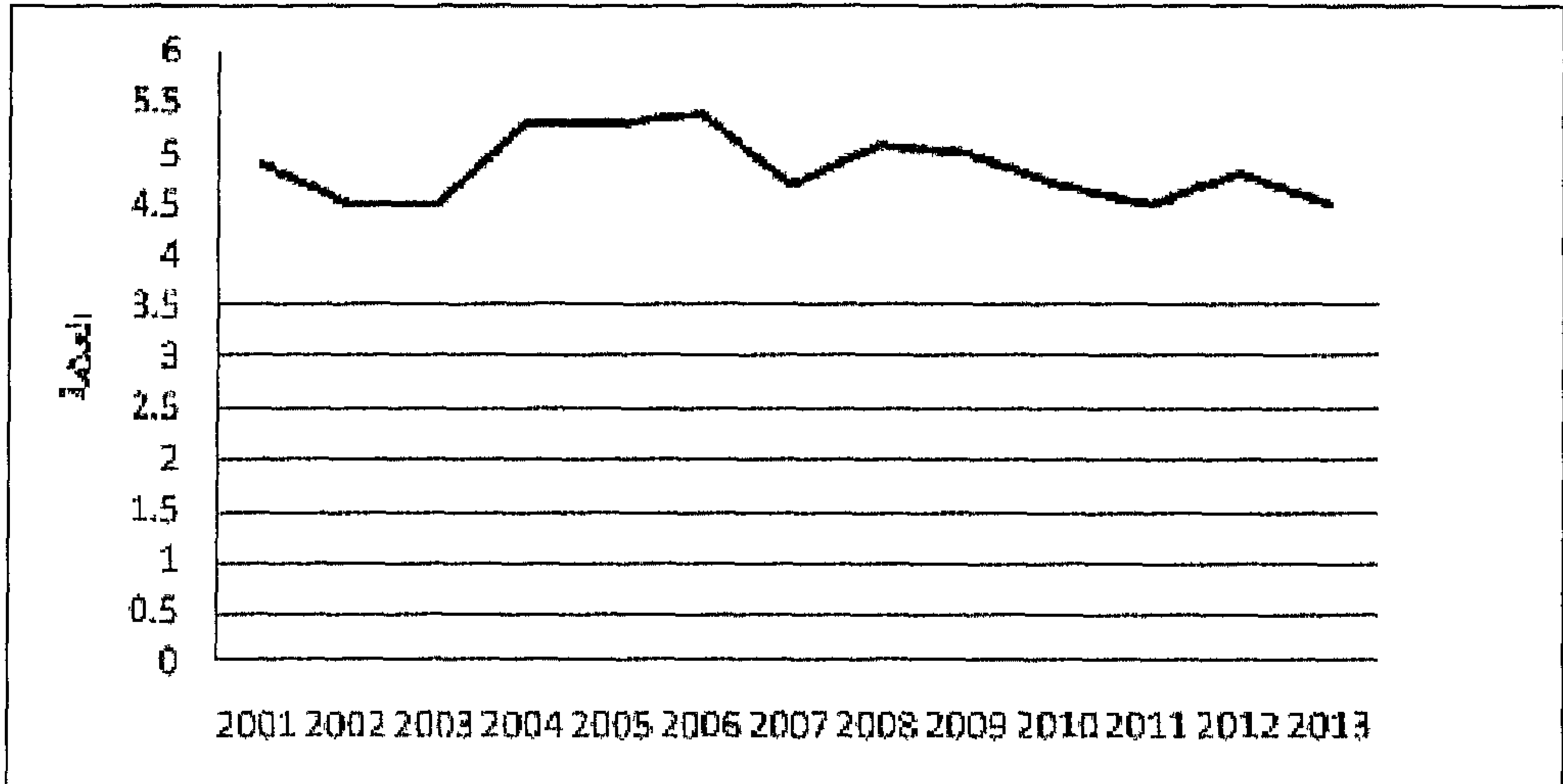
67 منظمة الشفافية الدولية، 2008

جدول رقم (15)

علامات الأردن على مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية وترتيبه بين الدولفي السنوات 2001 - 2013

العلامة	الترتيب	السنة
4.9	37	2001
4.5	40	2002
4.5	41	2003
5.3	37	2004
5.3	37	2005
5.4	40	2006
4.7	53	2007
5.1	47	2008
5.0	49	2009
4.7	50	2010
4.5	56	2011
4.8	58	2012
4.5	66	2013

كما يبين الجدول (16) وضع الدول العربية على مؤشر مدركات الفساد للعام 2013.



جدول رقم (16)

علامة الدول العربية على مؤشر مدركات الفساد وترتيبها بين الدول

الدولة	الترتيب	العلامة
الإمارات العربية المتحدة	26	69
قطر	28	68
البحرين	48	57
عُمان	61	47
السعودية	63	46
الأردن	66	45
الكويت	69	43
تونس	77	41
المغرب	91	37
جيبوتي	94	36
الجزائر	94	36
مصر	114	32
لبنان❖	128	30
جزر القمر❖	133	28
اليمن	167	18
سوريا	168	17
العراق	171	16
ليبيا	172	15
السودان	174	11
الصومال	175	8

❖ بيانات لبنان وجزر القمر لم تتوفر لعام 2013 والبيانات الحالية لهاتين الدولتين هي لعام 2012

ومن معطيات هذا الجدول يمكن استخلاص النتائج التالية:

1. أن أفضل خمس دول عربية في مؤشر مدركات الفساد هي الدول النفطية الأكثر غنى ما عدا الأردن الذي يعتبر من الدول متوسطة الدخل مقاساً بمعدل الدخل الفردي مما قد يؤشر إلى ارتباط انتشار الفساد بالدخل أو بدرجة الرخاء الاقتصادي.
2. أن أسوأ خمس دول عربية في مؤشر مدركات الفساد تجمع بين دول عربية فقيرة (الصومال والسودان وسوريا إلى حد ما) ودول بترولية غنية (ليبيا والعراق)، وبذا لا تنطبق على هذه الدول معادلة الارتباط بين انتشار الفساد والدخل.
3. لا تقع أي من الدول العربية بين أفضل عشر دول من حيث انخفاض الفساد المدرك فيها، إذ أن هذه الفئة تحتكرها اليمقراطيات الأوروبية وسنغافورة التي تمتاز بتطور الحوكمة فيها كذلك.
4. أن خمس دول عربية تقع ضمن أسوأ عشر دول في مؤشر مدركات الفساد وهي الصومال والسودان والعراق وليبيا وسوريا. والصومال هي أسوأ دولة في العالم لعام 2013من حيث مدركات انتشار الفساد فيها.
5. باستثناء الإمارات العربية المتحدة وقطر والبحرين، لم تتجاوز علامات الدول العربية العلامة المتوسطة وهي (5)، بل تتشابه باقي الدول العربية من حيث الانخفاض العام لعلامتها على مؤشر مدركات الفساد.

ومن الملفت للنظر أن الاستنتاجات الخمسة السابقة تنطبق على الدول العربية في السنوات العشر السابقة كذلك حيث استمرت نفس الأنماط بدون تغير يذكر.

وفي معرض الحديث عن الفساد المدرك يثار دوماً السؤال عن كيفية الوصول إلى العلامات الدالة على مدركات الفساد والمنهجية المتبعة في تقارير منظمة الشفافية الدولية. تبني المنظمة مؤشراتها على مجموعة من التقارير الدولية التي تعدها منظمات أو مؤسسات متخصصة عن العديد من الدول. وكلما زاد عدد التقارير المعتمدة عن دولة ما بعينها فإن صدق المؤشر يزداد. ومن التقارير التي عادة ما تعتمدها منظمة الشفافية الدولية يذكر ما يلي:

ومن الواضح طغيان الجانب الاقتصادي والمالي على هذه التقارير مما يؤشر إلى نقطة مهمة وهي، أن الدول أو الشركات الاستثمارية تبني قراراتها على هذه التقارير على اعتبار أنها تؤشر إلى مدى انتشار الفساد في الدول وبالذات انتشار الفساد في الجهاز القضائي. ولا تبني هذه الدول أو الشركات في العادة قراراتها على التقارير الوطنية أو حملات العلاقات العامة أو الوعود البراقة للمسؤولين. على أنه يجب أن لايفهم من هذا الكلام أن الشركات الاستثمارية موائل

للنزاهة والأخلاق. فكثيراً ما تقوم بعض الشركات بالاستثمار في بلاد يعشعش فيها الفساد وتحقق أرباحاً طائلة عن طريق رشوة الحكام الفاسدين على حساب المكاسب التنموية الحقيقية للشعوب، ناهيك عن استخدام العمالة الرخيصة بما فيهم الأطفال، وأجواء العمل السيئة التي لا تقدم فيها أبسط ضمانات حقوق العمل وحقوق الإنسان. ومن المفارقات أن هؤلاء الحكام الفاسدين يعودون إلى استثمار هذه الأموال التي تحصلوا عليها كرشاوى في الدول الصناعية مرة آخرى. وبهذا تستفيد هذه الدول مرتين. مرة بتشغيل شركاتها، ومرة أخرى بإستقطاب أموال الحكام الفاسدين. وفي هذا يقول بيترايجن رئيس منظمة الشفافية الدولية السابق أن أكثر من ترليون دولار يتم غسيلها سنوياً في العالم وحوالي نصفها يتم بواسطة بنوك. كما أن مجموع الأموال التي تدخل إلى الدول المتقدمة عن طريق الحكام الفاسدين في دول العالم النامي يفوق ما يحوّله عمال هذه الدول الذين يعملون في الدول المتقدمة إلى دولهم الأصلية. وقد ناقش أستاذ الإقتصاد في جامعة هارفرد والحائز على جائزة نوبل ارتباط الفساد بالمساعدات الخارجية في كتاب مشهور له بعنوان "نهاية الفقر" The End of Poverty[68]. هذا، وقد بلغت حوالات العمال المهاجرين إلى بلادهم الأصلية عام 2001 على سبيل المثال،حسب دراسة للبنك الدولي، حوالي 72.3 بليون دولار. وهذا الرقم أعلى بكثير من مجمل المساعدات التنموية الدولية في ذلك العام[69]. ويعتبر هذا المبلغ ضئيلاً بالمقارنة مع حجم الفساد كما رأينا سابقاً.

أشكال الفساد

يكثر الحديث، في الأدبيات العربية بشكل خاص، عن أشكال الفساد المتعددة، مثل الفساد الإداري والفساد المالي والفساد السياسي وغيره. وعلى الرغم من صعوبة وضع خطوط فصل واضحة بين هذه الأشكال بسبب تداخلها وارتباطها معاً، إلا أنه قد يكون من المفيد توضيح ما يقصد ببعض هذه الاشكال من الفساد.

الفساد الإداري

ينظر للفساد الإداري والذي يسمى أحياناً بالفساد الصغير على أنه الفساد المرتكب من قبل الموظفين الإداريين للحصول على منفعة أو ميزة غير مستحقة للموظف أو عائلته أو أقاربه أو محاسيبه أو حجب هذه المنفعة أو المزية عن مستحقيها. وغالباً ما يرتبط هذا الفساد بالواسطة

68 Jeffrey Sachs, The End of Poverty, London: Penguin books, 2005

Jeffrey Sachs, Common Wealth: Economics for a Crowded Planet, London: Penguin books, 2008

69 ILO, Towards a fair deal for migrant workers in the global economy, ILO conference, 92nd session, 2004

أو المحسوبية. وليس من الضروري أن يرتبط بالرشوة المالية مع أنه قد يكون جزءاً منها. كما يمكن اعتبار إخلال الموظف بواجباته عمداً والذي ينجم عنه خلل في الخدمات يترتب عليه خسارة مالية أو زيادة في الكلفة أو حجب الخدمات عن مستحقيها، شكلاً من اشكال الفساد الإداري. وغالباً ما يلعب تعيين الموظفين على غير أسس الجدارة والإستحقاق، وغياب المساءلة ومدونات قواعد السلوك والرقابة الإدارية دوراً في حدوث ظاهرة الفساد الإداري. وكلما زادت السلطة التقديرية لدى الموظف العمومي في ظل غياب إجراءات العمل الواضحة والمساءلة يزداد الفساد الإداري بشكل ملحوظ. وعموماً يمكن القول أن ضعف الحوكمة في القطاع العام هو أحد أهم أسباب إنتشار الفساد الإداري. ويرى الدكتور أحمد صقر عاشور خبير الإصلاح الإداري والحوكمة ومدير عام المنظمة العربية للعلوم الإدارية السابق أن المؤسسة الأكثر عرضة للفساد الإداري تتصف بالآتي:

1. تركز السلطات والصلاحيات في المستويات العليا، مع ضعف أو غياب المساءلة عن تصرفاتها وممارستها.
2. ضعف الشفافية فيما يتعلق بقرارات المستويات العليا، مع وجود قيود على إتاحة المعلومات.
3. وجود نظم إدارية معقدة للتدخل في الأنشطة المجتمعية، مع سلطات تقديرية للقائمين بالعمل.
4. ضعف نظم الرقابة والمساءلة، وآليات ووسائل المحاسبة والجزاء.
5. إنخفاض رواتب وأجور العاملين.
6. تعامل المؤسسة في أمور ترتبط بقيمة إقتصادية عالية.
7. ضعف منظومة القيم والضبط الإجتماعي والاخلاقي.

ومن هذا المنطلق يمكن أن يأخذ الفساد الإداري عدة أشكال. ويحدد شارل عدوان في مقالة له حول مصطلحات الفساد في اللغة العربية عام 2008 عدة مصطلحات تؤشر بشكل واضح إلى العديد من أشكال الفساد الإداري[70]:

1. **الواسطة**: هي شكل من أشكال محاباة الأقارب أو الأصدقاء أو المتنفذين. وفي أبسط أشكالها تشير الواسطة إلى إستخدام جهة وسيطة لجني منافع غير مستحقة أو لتسريع العمليات الإدارية أو لدخول سوق العمل في القطاع العام. وتكثر الواسطة في الدول التي تحكمها أنظمة قبلية وفي الدول الريعية التي يكون حكم القانون والمساواة فيها ضعيفاً.

70عدوان، شارل 2008

2. المحسوبية: وهي ترجمة للكلمة الإنجليزية nepotism، وتشير إلى استغلال السياسيين والأشخاص ذوي النفوذ مواقعهم لخدمة مصالح الناس المحسوبين عليهم سواء كانوا من الأقارب أو أفراد الدائرة الإنتخابية أو أعضاء الحزب أو حتى المعارف العاديين الذين يُعتبرون "محتسبين عليهم".

3. المحاباة: وهي ترجمة للكلمة الإنجليزية favouritism، وتمثل التحيز لشخص ما في المعاملة أو التوظيف أو الترقية أو الإيفاد على غير أسس الجدارة والإستحقاق.وغالباً ما تربط الموظف العام بهذا الشخص صلة ما كصلة القربى أو الجيرة أو المعتقد أو الأصل...إلخ.

4. الهدر: أي تبديد الموارد العامة.وكثيراً ما يرتبط هذا المصطلح بالمال فيسمى حينها الهدر المالي، إلا أنه قد يكون أيضاً على شكل هدر موجودات الدولة العينية كإساءة استخدام سيارات وحافلات المؤسسة أو موجوداتها المكتبية.

إلا أن هناك ثمة أشكال أخرى للفساد الإداري يكثر شيوعها أيضاً نتيجة ضعف حوكمة القطاع العام ويذكر منها:

5. إستخدام مرافق وأدوات ووسائل الدولة لأغراض خاصة للموظف بدون وجه حق.

6. قبول الهدايا والأعطيات والضيافة التي قد تعتبر شكلاً من أشكال التأثير في القرار الإداري. ومما يلحظ أن عدداً متزايداً من الدول أصبح يشرّع لهذا الأمر نظراً لإرتباطه الواضح بتضارب المصالح.

7. إبطاء العمل وعدم إنجاز المهمات في أوقاتها المحددة من أجل الحصول على المكافآت للعمل الإضافي.

8. عدم الإلتزام بقواعد وإجراءات العمل ومدونات قواعد السلوك.

9. التأثير على المرؤوسين والضغط عليهم للحصول على مزايا خاصة أو حزبية.

10. عدم الإلتزام بقواعد الإفصاح وإشهار الذمم المالية والمتطلبات المالية الأخرى.

وعلى الرغم من ذلك فإن من الصعب التمييز بين الفساد الإداري والفساد السياسي، كما أنه لا يمكن وضع حدود معينة بين ما هو إداري محض وما هو سياسي. ولطالما لجأت المؤسسات الدولية والدول المانحة إلى الطلب من الدول النامية والمتلقية للمساعدات إصلاح نظم الخدمة المدنية وتطوير منظومة تقديم الخدمات ونظم المشتريات العامة كوصفة أساسية لمحاربة الفساد، إلا أن التجربة الدولية تشير إلى أن هذا الأمر ليس بهذه البساطة، بل إنه يتطلب تحولات أساسية في البنية السياسية لنظام الحكم وهو أمر ليس سهل التنفيذ. والمشكلة كما تقول روز أكرمان "لا

تكمن في الفساد بحد ذاته، بقدر ما هي في علاقات المحسوبيات الضيقة التركيز والمتحصنة داخل النظام"[71]، ذلك أن الأنظمة غير الديمقراطية تسعى هي بنفسها إلى توزيع المكاسب على أنصارها أو المحسوبين عليها لضمان بقائها في السلطة. وقد استطاعت الأنظمة القبلية العشائرية أو الريعية الإستمرار لفترة طويلة نسبياً نظراً لأنها تمكنت من تحقيق الإستقرار النسبي في المجتمعات وخاصة تلك التي تعاني من إنقسامات عميقة في التركيبة السكانية برأي بعض علماء الإجتماع[72]، الأمر الذي يشكل معضلة حقيقية لهذه المجتمعات كون الخيار المتاح لها ظاهرياً هو بين تحمل درجة من الفساد أو المخاطرة بالإستقرار النسبي. إلا أن الأمر ليس بهذه البساطة ذلك أن التعليم والتطور الإجتماعي داخل الدولة القبلية أوالعشائرية أو الريعية يوّلد قوى ضاغطة جديدة تهز الإستقرار المزعوم كون عوائد الصفقات والرشاوى غالباً ما تقتصر على قيادات المحاسيب وقليلاً ما تصل للناس العاديين. ولعل ما حدث في الدول العربية التي تمت الإحاطة بأنظمة الحكم فيها منذ أوائل عام 2011 خير مثال على ذلك.

وفي المقابل، فإن أنظمة الحكم القائمة على المشاركة والمساءلة والشفافية ويتم تعيين المسؤولين فيها على أسس الجدارة والكفاءة والأهلية والإستحقاق، ويصل السياسيون فيها إلى سدة الحكم عن طريق الإنتخاب، تقدم منافع ضيقة التركيز ولا تحتاج إلى محاباة الفئات ذات النفوذ السياسي مثل رجال المال والأعمال، بعكس النظم الريعية أو تلك القائمة على التعددية الحزبية الضيقة والضعيفة التي يضطر النظام فيها إلى إرضاء فئات سكانية معينة أو رجال الأعمال والصناعات. كما أن الأنظمة السياسية التي تتمتع بوجود أحزاب قوية ومنضبطة فإنها عادة ما تقدّم خدمات ذات قاعدة عريضة يستفيد منها غالبية الناس، وبالتالي لا تحتاج إلى دفع الرشاوى فتقل فرص الفساد فيها. إن المتمعّن لنتائج تقارير منظمة الشفافية الدولية حول مدركات الفساد للسنوات العشر الماضية يستطيع أن يستنتج بكل سهولة العلاقة الترابطية الإيجابية بين الديمقراطية الراسخة وتطور الحياة السياسية والحوكمة الرشيدة من جهة وضبط الفساد من جهة ثانية. إذ أن غالبية الدول التي يكون مؤشر مدركات الفساد فيها منخفضاً هي الدول الديمقراطية أو تلك التي تتميز بالحوكمة الرشيدة. إن ميزة الديمقراطية تكمن في أن الشعب يمكنه تغيير السلطة الحاكمة في حال ثبوت فشلها أو فسادها، كما أنها - أي الديمقراطية - أفضل نظام سياسي لحل النزاعات والصراعات بين الدولة والمجتمع. إن النظام السياسي التنافسي، أي القائم على التعددية الحزبية - يمكن أن يكون رقيباً على الفساد، إذ بالنسبة للسياسيين المنتخبين فإن الشكل المباشر للعقوبة يقع في صناديق الإقتراع، كما تقول أكرمان[73].

71روز أكرمان، 2003

72المصدر السابق

73أكرمان، 2003

الفساد السياسي

ارتبط الفساد السياسي في أذهان عامة الناس بشراء أصوات الناخبين واستخدام المال السياسي في التأثير على إرادة الناخبين وتزوير الإنتخابات. وهناك العديد من الدول التي يكون الفساد البيروقراطي والإداري في حدوده الدنيا ولكنها تعاني من وجود فساد سياسي وبالذات في تمويل الحملات السياسية. ويرى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) أن الفساد السياسي يغطي مجموعة واسعة من الممارسات الفاسدة التي تتباين بين الأحزاب غير المشروعة وتمويل الإنتخابات، وبين شراء الأصوات الإنتخابية والإتجار في السلطة بين السياسيين والمسؤولين العموميين المنتخبين[74]. وقد لعبت التبرعات غير القانونية لبعض الشركات ورجال الأعمال المتنفذين للحملات الإنتخابية لبعض المرشحين وما رافقها من فضائح سياسية دوراً كبيراً في هز صورة الأحزاب السياسية في أكثر من دولة. ولعل ما حدث في كل من فرنسا وإيطاليا في عقد التسعينات من القرن الماضي يعتبر من أكبر الأمثلة على ذلك. وقد أدت هذه الفضائح فيما أدت إلى مزيد من الضبط للتبرعات للحملات الإنتخابية في العديد من الدول.

إن التبرعات للحملات الإنتخابية، حتى القانونية منها، تثير القلق، ذلك أن هدف المتبرعين في النهاية هو التأثير في السياسات بعيدة المدى أو في القرارات الإدارية مما يمكن أن يندرج تحت باب المحاباة. فمن السذاجة الإعتقاد بأن المتبرعين يقدمون الأموال لأسباب آيدولوجية أو عقائدية أو سياسية محضة. ومن الثابت أن التعارض بين المصلحة العامة ومصالح المتبرعين يؤدي إلى إختلال العملية الديمقراطية. فالمتبرعون يتوقعون منفعة بالمقابل. بل يمكن النظر إليها كإستثمارات طويلة الأمد. ولهذا السبب بالذات احتل موضوع الهدايا التي تقدم للموظفين العموميين اهتمام أنصار النزاهة والقائمين على محاربة الفساد حتى اصبح ينظر إليها بعين الريبة، ولذا تلجأ العديد من الدول الديمقراطية إلى تحديد قيمة الهدية التي يمكن أن يتلقاها الموظف العام، أو حتى قيمة وجبة الغذاء التي يدعى لها، وما زاد عن تلك القيمة يذهب إلى خزينة الدولة، أو إذا تجاوز قيمة وجبة الطعام عن مبلغ معين يتم رفضها. إن التعارض بين المصلحة العامة ومصالح المتبرعين يؤدي بالضرورة إلى إختلال في العملية الديمقراطية.

لا يقتصر تعارض المصالح على الفترة التي يكون فيها المسؤول أو الموظف العمومي على رأس عمله، بل يجب أن تمتد قوانين تضارب المصالح إلى ما بعد ترك الموظف لمنصبه العام، حيث أن المعلومات، المستترة منها بشكل خاص، التي يتحصل عليها الموظف العمومي أثناء توليه المنصب يمكن ان تشكل مصدر ثروة له فيما إذا استغلها لمساعدة شركات القطاع الخاص والوسطاء للحصول على العقود والإمتيازات بطريقة غير قانونية أو بشكل يجافي التنافسية المشروعة. إن

74الأمانة العامة لمكتب الأمم المتحدة بشأن المخدرات والجريمة، A/CONF.203/6، 2005

هذا الأمر لا ينطبق على موظفي الضرائب والجمارك والمشتريات العمومية الذين يعملون كمستشارين للشركات الخاصة بعد التقاعد فحسب، بل إنه ينطبق كذلك على المسؤولين السابقين الذين غالباً ما يمتلكون معلومات ذات قيمة عالية (privileged information) يمكن إستغلالها في حالات التحول الإقتصادي مثلاً. ولعل أكبر مثل على ذلك كان في دول التحول الإقتصادي في شرق أوروبا وفي روسيا وفي الدول التي اختارت نهج الخصخصة حيث كان أكبر المنتفعين هم رجالات الأنظمة السابقة التي كانت تحوز على المعلومات المالية والإدارية المتعلقة بممتلكات الدول التي تم بيع أصولها أو الخدمات التي تم خصخصتها.

أشكال الفساد السياسي

استحوذ استخدام المال السياسي للتأثير على إرادة الناخبين على اهتمام غالبية الناس واعتبروه أهم أشكال الفساد السياسي نظراً لخطورته الكامنة في إيصال أشخاص غير أكفياء أو بأجندات خاصة إلى مواقع التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية. لقد أدت المصاريف الباهظة على الحملات الإنتخابية من قبل الأحزاب ورجال الاعمال والمتنفذين وتوزيع الهدايا والأعطيات والإمتيازات بدون رقيب بالتزامن مع الضعف الواضح في الرقابة والمساءلة وقوانين الإفصاح إلى تفاقم هذا الشكل من أشكال الفساد السياسي بشكل أصبح مؤرقاً بل وخطيراً على مستقبل العديد من الدول.إن هذه الظاهرة تمثل شكلاً من أشكال السيطرة على السلطة السياسية أو إختطاف الدولة وهو أخطر أشكال الفساد. والشكل الآخر لهذا النوع من الفساد السياسي هو الدعم الذي تحظى به الحملات الإنتخابية لبعض المرشحين دون سواهم للتأثير في التشريعات والسياسات لاحقاً من أجل أغراض كبار المولين.وللحد من هذه الظاهرة تقترح أكرمان بعض الحلول، منها[75]:

1. تخفيض تكاليف الحملات الإنتخابية من خلال قوانين الإنتخاب.
2. تقليص مدد الحملات الإنتخابية.
3. وضع قوانين للإفصاح المالي والإعلانات وطرق الصرف على الحملات الإنتخابية.
4. وضع سقوف للإنفاق على الحملات الإنتخابية.
5. تقديم دعم حكومي مباشر أو غير مباشر للحملات الإنتخابية من خلال الإقتطاعات الضريبية.

إن إجراءات من هذا النوع وغيرها يمكن من دون شك أن تخفف من حدة هذا الشكل من أشكال الفساد السياسي. إلا أن الحل الجذري يكمن في ضبط الإجراءات الإنتخابية من خلال

75أكرمان، 2003

قوانين صارمة وعقوبات رادعة من ناحية، وفي الرقابة المستقلة على الإنتخابات من ناحية ثانية، وفي الفصل الحقيقي بين السلطات والتوازن فيما بينها من ناحية ثالثة.

ومن أشكال الفساد السياسي الفساد في الأحزاب السياسية وخاصة في تمويلها بشكل عام وفي تمويل الحملات الإنتخابية لمرشحيها. وفي ظل ندرة وجود قوانين لتنظيم هذا الأمر في معظم البلدان، والتنافس الذي تواجهه الأحزاب السياسية الشرعية من أحزاب وتنظيمات غير مشروعة، وتزايد تكاليف الوصول إلى الجمهور عبر وسائل الإتصال والإعلام الحديثة، كثيراً ما تضطر الأحزاب السياسية لقبول أموال إضافية من الشركات والكيانات الأخرى المرتبطة بشكل أو بآخر بالسلطة العمومية أو من مصادر تمويلية غير مشروعة مما يؤدي إلى إضعاف ثقة الجمهور بهذه الأحزاب وتقويض العملية الديمقراطية. وغالباً ما يساعد على شيوع هذه الممارسات غياب القوانين والأنظمة الفعالة التي تحكم تمويل الأحزاب السياسية وإنفاقها وشفافية عملياتها السياسية وعدم خضوعها لمؤسسات الرقابة المالية للدولة. وقد قدر المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الإنتخابية في عام 2003 أن نحو ثلث بلدان العالم فقط تطبق قوانين تنظيم تمويل الأحزاب السياسية والحملات الإنتخابية[76]. ولم تتغير الصورة كثيراً منذ ذلك الوقت خاصة وأن المشرعين من السياسيين المنتخبين غالباً ما يتخذون مواقف سلبية اتجاه تعظيم الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الإنتخابية وتشديد القوانين الناظمة لها خشية على مصالحهم الإنتخابية❖.

وعلى الرغم من الأهمية الكبرى لإستخدام المال السياسي للتأثير على إرادة الناخبين وإعتباره أهم شكل من أشكال الفساد السياسي، إلا أن هناك أشكالاً أخرى من الفساد لا تقل خطورة، يذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. **إختطاف الدولة** (State Capture) من قبل مجموعة من المسؤولين والسياسيين ورجال الاعمال الفاسدين الذين يعملون معاً في انحراف السياسات العامة وقولبة التشريعات لخدمة أغراضهم الخاصة.
2. تهريب وتسريب موجودات الدولة النقدية والعينية إلى دول وبنوك أجنبية مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بمشاريع التنمية الحقيقية وزيادة تكلفة المشاريع العامة وتفاقم المديونيات الخارجية. وقد تم معالجة هذا الأمر في فصل خاص من هذا الكتاب.

76مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2005

❖ عندما تم طرح موضوع شفافية تمويل الأحزاب السياسية والحملات الإنتخابية عن طريق الإفصاح من قبل الكاتب في جلسات الحوار الوطني الأردني عارض الفكرة كل من كان يخطط لخوض الإنتخابات النيابية.

3. قبض الرشاوى والحصول على امتيازات خاصة من قبل المسؤولين والسياسيين مقابل إرساء عقود رئيسية وامتيازات أخرى لشركات أو أشخاص تربطهم بهم صلة معينة أو مصالح خاصة.

4. إنشاء شركات وهمية لتنفيذ برامج ومشاريع للدولة قائمة أو منتظرة وكثير منها لا يكون في صالح الوطن أو تكون مشاريع أو منشآت تفاخرية ليس لها مردودات حقيقة على الشعوب.

5. تبخيس قيم موجودات الدولة من شركات أو خدمات التي هي في طريقها للخصخصة من أجل الحصول على امتيازات خاصة مالية أو غيرها.

6. الحصول على الإحتكارات وحقوق الإمتياز وتوقيع عقود تعدين أو استخراج الثروات الطبيعية دون المرور بالقنوات القانونية الرسمية وبشكل يبخس من ثروات الأوطان من أجل الحصول على إمتيازات أو عقود من الباطن.

7. تواطؤ السياسيين أو المسؤولين العموميين الكبار من أجل تخفيض الضرائب والرسوم الجمركية للشركات التي لهم مصلحة معها أو مقابل رشاوى تدفع لهم خاصة في الدول التي تفرض ضرائب عالية نسبياً.

8. الحصول على عقود المشتريات العمومية الضخمة أو عقود البيع التي لا تخضع للمنافسة مقابل عمولات مرتفعة تذهب لكبار المسؤولين وخاصة في مجالات الأسلحة والبترول والغاز والخامات الطبيعية الأخرى خاصة وأن الصفقات العمومية الحكومية تشكل أكبر قطاع صرف.

الفساد داخل النظام القضائي

يشكل الفساد داخل الجهاز القضائي أكثر أشكال الفساد خطورة من حيث تأثيره على سيادة حكم القانون خاصة. إن تمتع الأفراد بحقوقهم وحماية القوانين لهم يعتمد في آخر المطاف على إقامة العدل على الوجه الصحيح. كما أن وجود الفساد داخل الجهاز القضائي يقوض من إستقلاليته وحياده وإنصافه من ناحية، ويهدد النمو الإقتصادي المستدام من ناحية أخرى، إذ أن القضاء العادل هو من أهم شروط الإستثمار الداخلي والخارجي. إن حماية حقوق البشر والأمن الإنساني حماية فعالة تستلزم نظاماً قضائياً فعالاً وسليماً وقادراً على إنفاذ القوانين وإقامة العدل بشكل منصف وعملي بما في ذلك إجراء المحاكمات المنصفة والعادلة، وكل ذلك لا يتحقق ضمن نظام قضائي فاسد.

إن مسألة فساد النظام القضائي مسألة مثيرة للقلق عالمياً. وهي لا تقتصر على بلد معين أو إقليم ما دون غيره، وعلى الرغم من ذلك، فإن أثر هذا النوع من الفساد على البلدان النامية أو

تلك التي تمر اقتصاداتها بمرحلة تحول هو أكبر بكثير، ليس أقلها ضرراً شعور الناس بإنعدام العدالة. وقد أشار التقرير السنوي التاسع عن الهجمات على القضاء أن الفساد في الجهاز القضائي كان منتشراً بين 30 دولة من أصل 48 دولة شملها التقرير بين عامي 1997 - 1999 [77]. وقد أشارت العديد من الدراسات التي أجريت في الدول النامية في إفريقيا وآسيا إلى أن نسبة الأشخاص الذين أفادوا بدفع رشاوى أو مبالغ إضافية للقضاة أو محامي خصومهم للحصول على الخدمات أو من أجل الإسراع بالإجراءات القضائية تراوحت ما بين 20% إلى 89% [78]. كما أفادت الدراسات إلى أن بعض هذه الرشاوى تدفع من قبل القضاة أنفسهم لموظفي المحاكم والمسؤولين عن إنفاذ القانون والشرطة. وبينت دراسة منظمة الشفافية الدولية بإستخدام مؤشر دافعي الرشاوى (Bribe Payers Index) لعام 2010 التي أجريت في (68) دولة أن نسبة من أفادوا بتأثر الجهاز القضائي بالفساد بلغت 43%. وقد شملت هذه الدراسة أربع دول عربية هي كل من المغرب ولبنان والعراق وفلسطين كما رأينا سابقاً. وقد أفاد أفراد الدراسة من هذه الدول الأربع أن درجة تأثر الجهاز القضائي بالفساد تتراوح ما بين علامتي 2.4 و 3.5 من أصل خمس علامات❖. هذا، وتشير الدلائل على أن المستضعفين إقتصادياً وتعليمياً وأفراد الأقليات هم أكثر من يعاني من التجارب السيئة في النظام القضائي. وهم الأكثر احتمالاً لمجابهة الفساد عند لجوئهم إلى القضاء[79]. كما أنهم كثيراً ما يقعون فريسة للوسطاء عند تأخير الإجراءات القضائية أو تأجيلها، مما يؤشر إلى وجود رابطة قوية بين الفساد وإمكانية الوصول إلى القضاء.

آثار الفساد على الحياة السياسية

يبنى الفكر السياسي المعاصر وممارساته على ثلاثة مرتكزات أساسية هي الديمقراطية وحكم القانون واحترام حقوق الإنسان. وتشكل هذه المرتكزات مجتمعة أهم أسس الحوكمة الرشيدة، كما رأينا سابقاً في الباب الأول، والتي بدونها لا يمكن محاربة الفساد وتدعيم النزاهة بأي درجة من الفاعلية والمعقولية.كما أصبحت هذه المرتكزات مجتمعة أحد أهم دعائم شرعية السلطة الحاكمة ومستلزمات أساسية لأمن واستقرار المجتمعات بالمعنى الشامل للأمن. إن انتشار الفساد في أي بلد من البلدان له آثار تدميرية على الحياة السياسية. وقبل أكثر من ألفي عام قال الفيلسوف أرسطو أن "الفساد يعني موت الديمقراطية"، فهو يقوّض مبادئ الحوكمة الرشيدة لأنه يلحق الضرر بأسس الحياة الديمقراطية وسيادة حكم القانون وحقوق الإنسان، خاصة عندما ينتشر

77مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، نشرة حقائق عن الفساد www.unodc.org

78 Austin and Tjemstrom, 2003

❖ العلامة الدنيا (1) تعني غير متأثر بالفساد والعلامة العليا (5) تعني يتأثر بدرجة عالية بالفساد

79مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2005

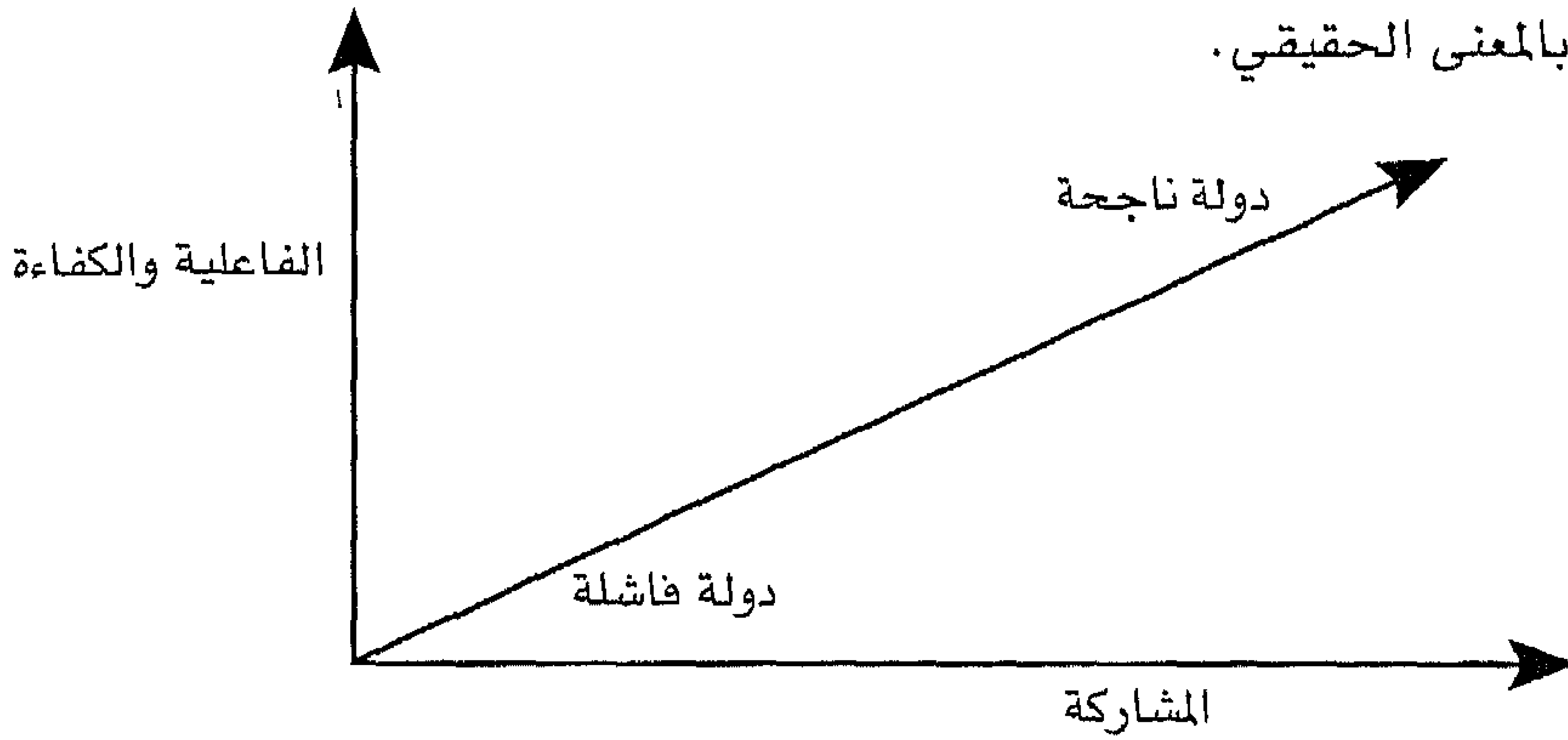
الفساد في الطبقة السياسية الحاكمة وفي المؤسستين التشريعية والقضائية، مما يهز ثقة الناس والمؤسسات الدولية بالحكومة ويزعزع شرعية النظام السياسي الحاكم. وغالباً ما تعمل مجموعة من العوامل مجتمعة على ظهور الفساد لدى الطبقة السياسية وانتشاره في الدولة فيما بعد وتفاقم آثاره. وبعض هذه العوامل هي:

1. تركّز القوة بيد الحكومة (PowerConcentration) بدل توزيعها بشكل متوازن بين السلطات بحيث يؤدي إلى فصل حقيقي للسلطات وتلازم للسلطة والمسؤولية.
2. المركزية الزائدة عن الحد (Centralization) في العواصم على حساب الأقاليم والمحافظات والحكومات المحلية.
3. اختطاف الحكومة (State Capture) من قبل فئة محدودة من المتنفذين سواء كانوا من كبار المسؤولين أو رجال المال والأعمال أو بالتحالف بينهم وانغلاق هذه الفئة على نفسها وتهميش الفئات الأخرى.
4. ضعف أو غياب السلطة القضائية المستقلة.
5. تهميش البرلمان وتغول الحكومة على السلطة التشريعية.
6. ضعف أو إضعاف الأحزاب السياسية أو غيابها أو كون بنيتها فوقية.
7. تقييد حرية المراقبين والمدافعين عن الحريات وحقوق الإنسان والمبلّغين عن الانتهاكات وحالات الفساد.
8. انتشار انتهاكات حقوق الإنسان سواء المدنية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أوالثقافية وإفلات الجناة من العقاب.
9. ضعف المؤسسات الإعلامية والصحافة الاستقصائية المحايدة وضعف قدرتها على الرقابة المستقلة.
10. ضعف أو إضعاف المجتمع المدني أوفساده أو كلاهما معاً.

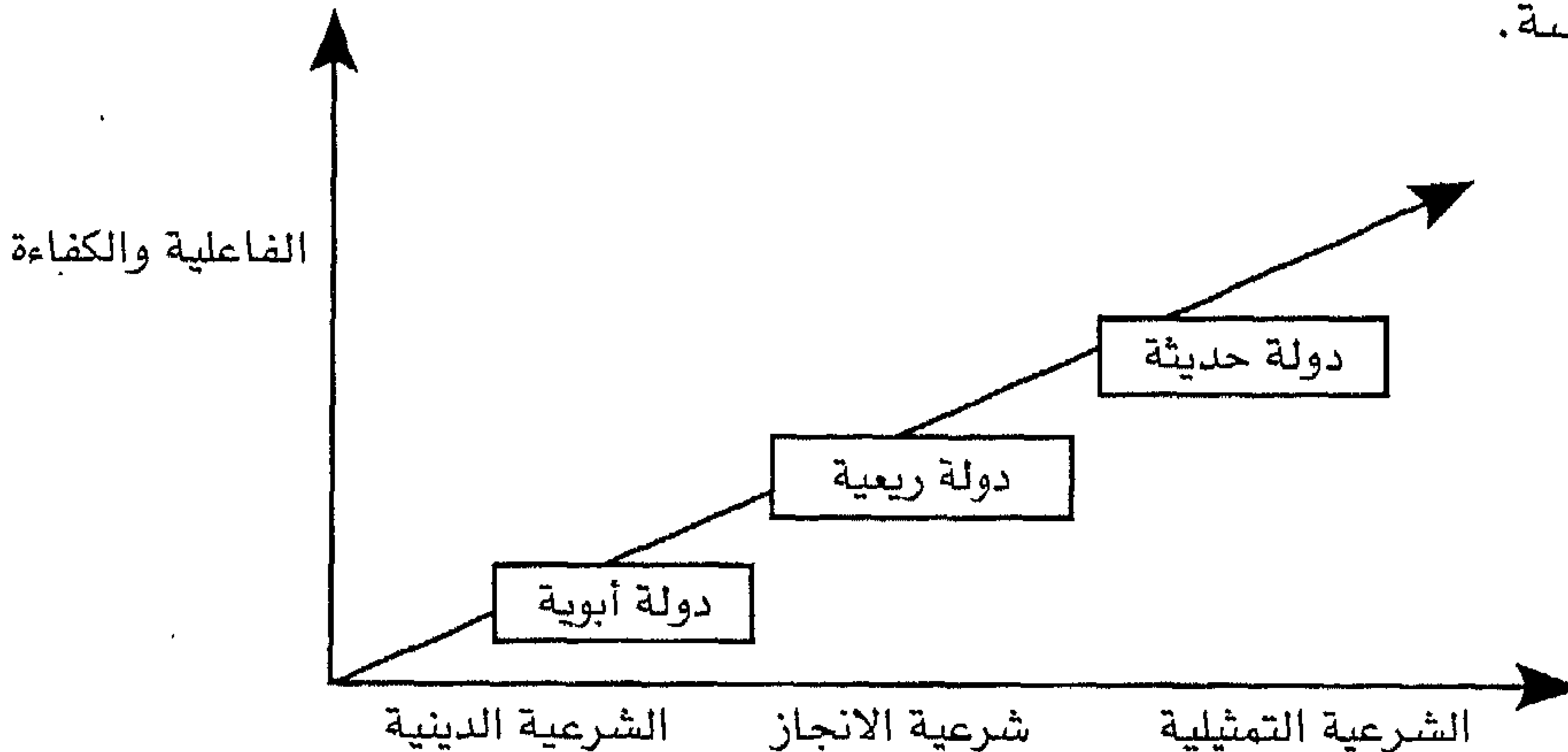
إن العلاقة بين الحوكمة ومكافحة الفساد، وشرعية السلطة السياسية أخذت تحتل في الآونة الأخيرة مزيداً من الاهتمام والدراسة. فعلى ضوء الانفتاح الإعلامي والعولمة وانهيار الأنظمة الشمولية لم تعد الشرعية التاريخية وشرعية الإنجاز التي كانت تستند إليها الأنظمة السياسية كافية لتبرير وجودها. فالقيادات التاريخية والدينية الملهمة لم تعد موجودة، وإن وجدت لم تعد قادرة على تحقيق تطلعات الشعوب إلى الحرية والكرامة والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم وتقرر مصائرهم. كما أن شرعية الإنجاز التي تقاس بالكفاءة أحياناً وبالفاعلية أحياناً أخرى لم تعد كافية لإرضاء الشعوب التي أصبحت تتوق إلى الحرية والعدالة والمشاركة. أما

الشرعية التمثيلية التي تمثل قمة الفكر السياسي المعاصر فهي كذلك تصبح موضوع مساءلة إن لم ترتبط الحوكمة الرشيدة بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، حيث أن مجرد المشاركة في الانتخابات التمثيلية لم تعد كافية بدون توفر باقي شروط الحوكمة الرشيدة.

إن انخفاض فاعلية وكفاءة الحكومات الناجم عن الفساد، وغياب المشاركة السياسية يحول الدولة إن آجلا أو عاجلاً إلى دولة فاشلة (Failing State). إن زيادة كفاءة وفاعلية الدولة قد ترفع من رضى الناس مؤقتاً، إلا أن الخطر الكامن في ذلك هو تحول الدولة إلى دولة ريعية (Rentier State) تعامل الناس كرعايا وليس كشعوب لها حقوق. فتقوم الدولة برشوة المواطنين لقاء قبولهم بعدم المشاركة السياسية. إن زيادة الكفاءة والفاعلية لا يحوّل الدولة إلى دولة ناجحة بالمفهوم الحديث إلاّإذا اقترن ذلك بزيادة المشاركة المدنية والسياسية للناس. والشكل التالي يمثل العلاقة الطردية بين الكفاءة والفاعلية من جهة والمشاركة من جهة ثانية، هذه العلاقة التي تجعل من الدولة دولة ناجحة بالمعنى الحقيقي.



وكذلك الحال، كلما انتقلت شرعية السلطة من الشرعية التاريخية إلى الشرعية التمثيلية كان ذلك مؤشراً للتقدم في أسس الحوكمة وفي مفهوم الشرعية القائم على المشاركة الحقيقية. والمشاركة كما رأينا في الباب الأول هي أحد أهم عوامل الحوكمة الرشيدة والتي بدورها تؤثر إيجابياً في خفض وتاثر الفساد، كما سنرى في الصفحات اللاحقة. والشكل التالي يمثل هذه العلاقة الحساسة.



آثار الفساد على التنمية الإقتصادية

يشكل الفساد معضلة حقيقية لكافة الدول بغض النظر عن درجة تطورها. ويعود ذلك للآثار التدميرية للفساد على جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية للدول. وعموماً يمكن القول أنه لا يوجد أي مجتمع بدون فساد، إلا أن قدرة الدول على منع الفساد والسيطرة عليهتتأثر بدرجة تطورها الاقتصادي وسيطرة حكم القانون والحوكمة الرشيدة. ومن المؤسف أن آثار الفساد على الدول النامية أخطر بكثير، وأن الضرر الناجم عنه أكبر بكثير مما هو الحال في الدول المتطورة. ففي إفريقيا وحدها يقدر حجم الأموال التي تهدر في الفساد بحوالي 25% من الناتج المحلي الإجمالي[80]. ويقدر بنك التنمية الآسيوي أن 18% من الناتج القومي الإجمالي في آسيا يهدر في الفساد[81]. وقد بينت الدراسات أن كلفة الإستثمار في بلد فاسد نسبياً يزيد بما نسبته 20 في المائة عن الإستثمار غي بلد غير فاسد[82]. كما أن بحوث البنك الدولي في هذا المجال تشير إلى أن تحسين قدرة الدول النامية على ضبط الفساد وتطوير حكم القانون يمكن أن يضاعف معدل الدخل الفردي أربع مرات على المدى البعيد[83]. ولا غرابة إذاً أن الفساد يشكل أحد أهم العوامل وراء ظاهرة الفقر وتدني معدلات التنمية، الأمر الذي استدعى إدارج مكافحة الفساد كجزء أساسي ضمن استراتيجيات مكافحة الفقر التي تعتمدها المنظمات الدولية والدول المانحة. ولذا لم يعد من الغريب على الأسماع ربط محاربة الفساد والحوكمة الرشيدة، مع التنمية والإصلاح السياسي. وقد تبنّى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه المقولة منذ عام 1999 عدما نشر ورقته المشهورة "محاربة الفساد لتحسين الحوكمة"[84]. وكان البنك الدولي كذلك قد نشر في عام 1997 تقريره الشهير "الدولة في عالم متغير" (The State in a Changing World) والذي ربط فيه لأول مرة ما بين الفساد والتنمية[85]، كما جاءت توصيات مؤتمر مونتري حول التمويل والتنمية لعام (2002) وبيان جوهانسبرنج حول التنمية المستدامة (2002) كشواهد إضافية على أهمية هذا الربط.

إن الأموال المهدورة في الفساد قد وصلت إلى أرقام فلكية لا يكاد يستوعبها العقل، فالبنك الدولي كما ذكر سابقاً يقدر أن (1.2) ترليون دولار تهدر سنوياً نتيجة أفعال الفساد، وإذا أضيف إلى ذلك الأموال المهدورة في تجارة المخدرات والاتجار بالبشر والإتجارغير المشروع في الأسلحة

---

80 بنك التنمية الإفريقي

81 بنك التنمية الآسيوي

82 مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، نشرة حقائق عن الفساد www.unodc.org

83برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية، 2008

84برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP, Fighting Corruption to Improve Governance, 1999

85World Bank, World Development Report (1997): the State in a changing World, Washington D.C.,1997

وغسيل الأموال والجرائم المالية الأخرى، فإن هذا الرقم قد يتضاعف عدة مرات. ويقدر صندوق النقد الدولي كما رأينا سابقاً أن 500 بليون دولار تهدر سنوياً في غسيل الأموال فقط. وإذا علمنا أن هذا المبلغ يمكن أن ينتشل بليون إنسان من خط الفقر أدركنا عظم الآثار التدميرية للفساد على البرامج التنموية.

إن تأثير الفساد لا يتوقف عند هدر الأموال، لسوء الحظ، حيث إن الخطر الأعظم للفساد وآثاره الحقيقية على الاقتصاد والتنمية يكمن في أثره التدميري على "الحوكمة الاقتصادية" بالمفهوم الواسع. والمقصود بذلك أثر الفساد على اتخاذ القرارات المؤثرة في مستوى ومكونات النشاط الاقتصادي من ناحية، وكيفية إدارة البيئة الاقتصادية العامة من ناحية ثانية. فإذا ما تغلغل الفساد في الكيفية التي تدار فيها الشؤون الاقتصادية، فإن من شأن ذلك أن يؤثر سلباً على نوعية وكفاية السياسيات الاقتصادية الكلية والجزئية، وهيكلية السوق، ومستوى الدخل وتوزيعه، والتشريعات النقدية والمالية، وقوانين العقود، وشفافية القوانين الاقتصادية، وحماية البيئة، ومحاربة الفقر والبطالة. إن الفساد يؤثر في كل واحدة من هذه المظاهر بطريقة مختلفة، ولكنه - أي الفساد - يؤدي في المحصلة النهائية إلى:

1. تدمير الاقتصاد وحذف السياسيات التنموية عن مسارها الطبيعي لخدمة المتنفذين بدل خدمة المواطنين.
2. إضعاف قدرة الدولة على توفير الخدمات الأساسية للأفراد وخاصة الفقراء منهم.
3. تهريب الأموال للخارج على حساب استثمارها في الداخل.
4. خفض الاستثمارات الداخلية والخارجية.
5. تراجع المنح والمساعدات الخارجية.
6. إلحاق الضرر بالتنافس الاقتصادي المشروع وبالتالي زيادة الكلفة الإجمالية للمشاريع والخدمات.

إن كل ما سبق يدعو إلى ضرورة المواءمة بين مبادرات مكافحة الفساد وجهود إصلاح الحوكمة بشكل عام، بما في ذلك الإصلاح السياسي والحوكمة الاقتصادية بشكل خاص.

آثار الفساد على الحياة الإجتماعية

لا تقل الأثار السلبية للفساد على الحياة الإجتماعية خطراً من آثاره على الحياة السياسية والإقتصادية، بل قد يكون أكثر خطورة. فاستشراء ثقافة وقيم الفساد له آثار تدميرية على المدى البعيد وتهدد كيان المجتمع. إنتحمّل الفساد، الصغير منه بشكل خاص، واعتباره جزءاً من تسيير الحياة اليومية للناس عند مراجعتهم للدوائر الحكومية، أو اعتباره جزءاً من تحسين مداخيل

الموظفين لعجز الحكومات عن دفع رواتب كافية، إن من شأن ذلك أن يؤدي في النهاية إلى رفع سقف درجة تحمل الفساد في المجتمع واعتباره نمطاً سلوكياً عادياً، خاصة إذا ارتبط ذلك مع الخوف من الإنتقام أو العقاب الذي قد يتعرض له من يشي بالفساد من قبل المسؤول أو السلطة الحاكمة، فإن من شأن ذلك تهديد الأمن والسلم الإجتماعي على المدى البعيد.

إن الرشوة التي تمارسها السلطة على شكل هدايا وأعطيات وامتيازات خارج نطاق القانون غالباً ما تستخدم لشراء الولاءات أو لإسكات المنتقدين بحيث يغمض الناس عيونهم عن الممارسات الخاطئة التي تلجأ إليها السلطة أو يقبلون بغياب المساءلة ويعتبرونها أمراً طبيعياً، فتنشأ ثقافة الإسترضاء والريعية من قبل السلطة وثقافة الخوفوالسكوت من قبل الشعب. وهذان بدورهما يؤديان إلى فساد الحياة السياسية والإقتصادية. وقديماً قال الشاعر الإيطالي دانتي "إن الفساد هو عندما تصبح "لا"، "نعماً" لأجل المال"، وأضيف على ذلك "نتيجة الخوف أو خشية الإنتقام". إن ثقافة الصمت إزاء الفساد ظاهرة منتشرة في الكثير من دول العالم بأكثر مما يتصور البعض، وذلك نتيجة سياسات القهر والإفساد. وبالتالي، فإن الناس عادة ما يجدون المبررات لعدم الإدلاء بما يعرفونه عن الفساد، وأكثر المبررات التي يسوقها الناس عادة عبارات من مثل "إنه مجرد شك" أو "لا أحد يهتم"، أو "سيجلب ذلك لي المتاعب". فقد أشارت نتائج دراسة منظمة الشفافية الدولية باستخدام باروميتر الفساد (Barometer of Corruption) سنة 2010 إلى أن 70% من اللبنانيين الذين يعلمون عن قضايا فساد أفادوا بأنهم لم يقدموا أي شكوى نتيجة اعتقادهم أن لا جدوى من وراء ذلك[86].

إن القيم الإنسانية واحدة عند كل بني البشر وفي كل الثقافات، إلا أن الإختلاف بينهم يكمن في كيف يقولبون ويفسرون هذه القيم. فالولاء (Loyalty) قيمة معتبرة، والاحتفاظ بالسر وعدم إفشائه سلوك مرغوب في كل ثقافات العالم، إلا أن الولاء الأعمى للمسؤول الفاسد لا يجلب سوى المتاعب، إن لم يكن في المدى القريب والمتوسط ففي المدى البعيد. كما أن عدم الإبلاغ عن الفساد من شأنه فقط أن يزيد في تماهي المسؤولين الفاسدين. إن ممارسات سلوكية من هذا النوع من شأنه أن يؤدي في النهاية إلى إضعاف القيم الأخلاقية والمعايير السلوكية المقبولة وترسيخ ثقافة الفساد الذي هو بحق نوع من استعمار العقول وهو أخطر أشكال الإستعمار الثقافي.

ومن المظاهر الإجتماعية الخطيرة المرتبطة بالفساد ظهور طبقة من المتنفعين والوسطاء الذين إما أنهم يكونون حلقة الوصل بين المسؤول الفاسد والمواطنين، أو أنهم من الطفيليين الذين يتسلقون على أكتاف الفقراء وغير المقتدرين موهمين إياهم بأنهم من القادرين ومن ذوي الصلة والذين غالباً ما يجنون الثروة على حساب الفقراء مما يؤدي إلى إثقال كاهلهم. ففي دراسة

86Transparency International. Global Corruption Barometer, 2010

لمنظمة الشفافية الدولية أجريت عام 2006 حول الفساد في مجال الخدمات الصحية أظهرت كما رأينا سابقاً أن الفقراء في المغرب ينتهي بهم الأمر إلى دفع أربعة أضعاف ثمن الدواء أو الخدمة الطبية. وفي العديد من الدول العربية المستخدمة للعمالة العربية أو الأجنبية يدور الحديث بهمس عن طبقة الوسطاء في مجال استخراج تصاريح العمل وأذونات الإقامة والكفالات بحيث ينتهي الأمر بالعمال الغلابى بالوقوع فريسة للوسطاء ودفع أضعاف الرسوم المقررة.

ومن الآثار الإجتماعية الخطيرة للفساد ظهور الإستقطاب الإجتماعي واللامبالاة وتهميش فئات كبرى من المواطنين، غالباً ما يكونون من الفقراء والمهمشين وأصحاب الدخل المتوسط من الذين أنهكتهم جهود المحافظة على مستوى كريم من العيش لهم ولعائلاتهم، فينتهي الأمر بالمجتمع إلى أن يتحول إلى ثنائية القطبية، فئة قادرة ومتنفذة، وفئة مسحوقة وغير ممكنةأو أن يزداد فيه التمايز وعدم المساواة،الأمر الذي يرتبط بشكل مباشر بزيادة العنف والجريمة[87]. إن هذه المظاهر قد لا تكون مرتبطة بالفساد لوحده بقدر ارتباطها بالسياسات الإقتصادية الكلية في الدولة، إلاّ أن حرف السياسات الإقتصادية لصالح فئة من الناس على حساب الفقراء والطبقة الوسطى التيهي أحد أهم دعائم المجتمع والبيئة الحاضنة لقيمه واتجاهاته هو بحد ذاته أخطر أشكال الفساد.

87 Richard G. Wilkinson and Kate Pickett, The Spirit Level, Allen Lane, 2009

3

الفصل الثالث

الفساد والتنمية

مقدمة:

لقد أصبح من أدبيات الفساد الثابتة - كما رأينا- أنه يلحق أذى بالغاً بجهود التنمية المستدامة. وقد ظهر ذلك في ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "United Nations Convention Against Corruption"(UNCAC) بشكل واضح وفي المادة (62) من الاتفاقية المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية. ولا بد من أن نذكر أنه وأثناء عملية التفاوض على الاتفاقية عُقدت القمة العالمية للتنمية المستدامة في جوهانسبيرغ في جنوب إفريقيا عام 2002. وقد أكد تقرير القمة على أن الفساد يهدد التنمية المستدامة للشعوب. وكذلك صدر في نفس العام تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية الذي عقد في مدينة مونتيري في المكسيك الأمر الذي أعطى دفعة قوية لعملية التفاوض، خاصة فيما يتعلق بالمواد ذات العلاقة باسترداد الموجودات.

تهدف الاتفاقية كما هو معلوم إلى منع الفساد ومكافحته أولاً، وزيادة التعاون الدولي وتبادل المساعدة التقنية ثانياً، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للأموال والممتلكات العمومية ثالثاً. إن تحقيق الهدف الثالث بشكل خاص يقع في صلب العملية السياسية والتنموية، إذ أفردت الاتفاقية فصلاً خاصاً شاملاً عن التدابير الوقائية يشمل العديد من الإجراءات التي تسهم في تحقيق هذا الهدف. كما أن فصل المساعدات التقنية وتبادل المعلومات تضفي أبعاداً للشراكة بين الدول النامية والمتقدمة وتسهم في إثراء الجدل الدائر حول المساعدات التنموية (Development Assistance) في مجالات بناء القدرات والمعرفة كأساس لتحليل المواقف ووضع السياسات وتقييم التقدم الحاصل، وتبادل المعلومات والمساعدات الفنية كعناصر مهمة في تسهيل تحقيق أهداف الاتفاقية.

إن المادة (62) من الاتفاقية تحمل أهمية خاصة في هذا المجال من حيث تأكيدها على أثر منع وضبط الفساد وتطبيق ما ورد في الاتفاقية على التنمية المستدامة والدعوة لشراكة واسعة ما بين الدول النامية والمتطورة من ناحية، وما بينها وبين المنظمات الدولية والإقليمية من ناحية ثانية. وقد أشار السكرتير العام للأمم المتحدة إلى الأثر السلبي للفساد على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في أكثر من كلمة وفي أكثر من مناسبة. وبذا، فإن تنفيذ الاتفاقية مكون أساسي في استراتيجيات المساعدات التنموية ضمن مكونات أخرى. ونظراً لهذه العلاقة الوثيقة، فإن مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية الأول الذي عقد في البحر الميت، الأردن عام 2006 أعطى أولوية قصوى للمساعدات التقنية كواحدة من الأولويات الثلاثالتي شكل لها

المؤتمر مجموعات عمل خاصة، أما الأولويتان الثانيتان فكانتا استرداد الموجودات ومراجعة التنفيذ. إن تهريب الموجودات للخارج هو أحد اخطر أشكال الفساد السياسي الناجم عن غياب الحوكمة الرشيدة وحكم القانون. وبذا، فإن استرداد الموجودات - الذي شكل أحد أهم فصول الاتفاقية- هو على علاقة كذلك بتحقيق التنمية المستدامة فيما إذا نجحت الدول في استرداد ما تم سرقته من قبل المسؤولين الفاسدين وتم استخدام هذه الأموال في التنمية الحقيقة هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فان استرداد الموجودات يبرز كذلك أهمية الشراكة الفاعلة ما بين الدول النامية والمتقدمة لاسترجاع الأموال والموجودات المسروقة. فالدول النامية بحاجة إلى تحسين الحوكمة لديها لمنع تسرب الأموال، أما الدول المتقدمة فعليها التوقف عن إعطاء ملاذات آمنة لهذه الأموال في بنوكها.

إن الاتفاقية بشموليتها تضع مفصل المساعدات التنموية في صلب النقاش الدائر حول أفضل السبل والاستراتيجيات التي بواسطتها يمكن لهذه المساعدات أن تحقق أهدافها وأن تنعكس نتائجها على حياة المواطنين في الدولة المتلقية. كما أن الاتفاقية يمكن أن تشكل إطاراً عاماً يساعد الدول المانحة على تنسيق سياساتها المتعلقة بالمساعدات التنموية وتوحيد جهودها، خاصة وأن سياسات العديد من الدول المانحة في هذا المجال يشوبها تباينات واضحة. كما أن واقع التنفيذ لمشاريع المساعدات التنموية عليه أكثر من سؤال. وما يدعم هذا التوجه أن التدابير الوقائية التي تضمنتها الاتفاقية تعكس بشكل عام مبادئ مقبولة من الجميع حول الحوكمة الرشيدة، وأن الإجراءات العقابية وإنفاذ القانون والمساعدات القانونية المتبادلة في الاتفاقية تعزز وتدعم الاتفاقيات الدولية في مجالات مثل غسيل الأموال والجريمة المنظمة عبر الوطنية، بالإضافة إلى كون الاتفاقية تشتمل كذلك على مواد لتجريم الفساد لدى الموظفين في المنظمات الدولية العمومية وفي القطاع الخاص على حد سواء مثلما تجرّمه لدى الموظفين العموميين الوطنيين. إن تقرير ورشة التعاون الدولي حول المساعدات التقنية لتنفيذ الاتفاقية التي انعقدت في مونتيفيديو الأوروغواي (30/05 - 01/06/2007) تتضمن (16) بعداً يمكن أخذها بعين الاعتبار في مجال تقديم المساعدات التقنية ضمن إطار الاتفاقية، مما يجدر دراستها بعناية من قبل الدول الأطراف في الاتفاقية لأنها يمكن أن تشكل إطاراً جيداً لتوجيه المساعدات التنموية. وتشمل هذه الأبعاد مبادرات مكافحة الفساد وبرامج الإصلاح العامة والترويج للاتفاقية داخل الأقطار.

أثر الفساد على التنمية

في عام 2008، أطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وثيقتين هامتين في هذا المجال. الأولى، هي الوثيقة التمهيدية حول "الفساد والتنمية: مكافحة الفساد من أجل الحد

من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتعزيز التنمية المستدامة"، والثانية، هي "إدماج مكافحة الفساد في التنمية: مذكرة تطبيقية حول مكافحة الفساد". يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ ما يزيد عن عقدين على تعزيز الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد على اعتبار أنهما مطلبين أساسيين للتنمية. فغياب الحوكمة الرشيدة ممثلاً بالمشاركة في الحكم وتعزيز حكم القانون واعتماد الشفافية والمساءلة يؤدي إلى سلب ثروات الأوطان وإهدارها وانتشار الفساد، الأمر الذي من شأنه إلحاق الضرر بمشاريع التنمية وبالفقراء بشكل خاص. ولهذا يرى البرنامج أن الفساد بقدر ما يشكل تحدياً رئيسياً للديمقراطية، إلاّ أنه كذلك أحد مظاهر إخفاق المؤسسات. ولهذا السبب بالذات ازداد الضغط الدولي مؤخراً لإحتواء الفساد وضبط الحوكمة خاصة في الدول الفقيرة والنامية. إذ أن أثر الفساد في هذه الدول أكبر من أثره في البلدان الغنية، لأنه يضر بشكل خاص الفئات الفقيرة والضعيفة الذين يضطرون إلى دفع رشاوى للحصول على الخدمات الأساسية بدل إنفاقها في تحسين مستويات معيشتهم. وبهذا يعمق الفساد من الفقر واللامساواة في المجتمع ويزيد بالتالي من التوترات الإجتماعية. وقد قدر البنك الدولي عام 2000 أن النسبة التي تنفقها الأسر الفقيرة من دخلها على الرشوة يتجاوز النسبة التي تنفقها الأسر الغنية. كما أن الشركات الصغيرة تدفع رشاوى تتجاوز ضعف ما تدفعهالشركات الكبيرة اخذاً بعين الإعتبار نسبة إيراداتها[88]. ويلخص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي آثار الفساد على التنمية في النقاط التالية[89]:

1. الفساد والأداء الاقتصادي للدولة

يؤثر الفساد على الأداء الإقتصادي الكلي للدولة عن طريق إضعاف الإستثمار الأجنبي والمحلي وتقليل الحوافز التي تشجع المستثمرين، ويخفض تنافسية الدولة عالمياً. كما يؤدي إلى انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وقد أظهرت دراسات البنك الدولي أن خفض الفساد وتعزيز حكم القانون يؤدي إلى تحسن ملحوظ في الإستثمار وبالتالي في معدلات التنمية. وفي بعض البلدان، يمكن أن يؤدي ذلك إلى رفع الدخل الوطني للدولة بمقدار أربعة اضعاف على المدى البعيد وخفض معدل وفيات الأطفال لديها بنسبة 75%[90]. وقد أظهرت دراسة لمنظمة الشفافية الدولية منشورة على الرابط الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى وجود علاقة عكسية بين علامات الدول على مؤشر مدركات الفساد ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. ويبين الشكل رقم (1) أنه كلما ارتفع الفساد في الدولة

---

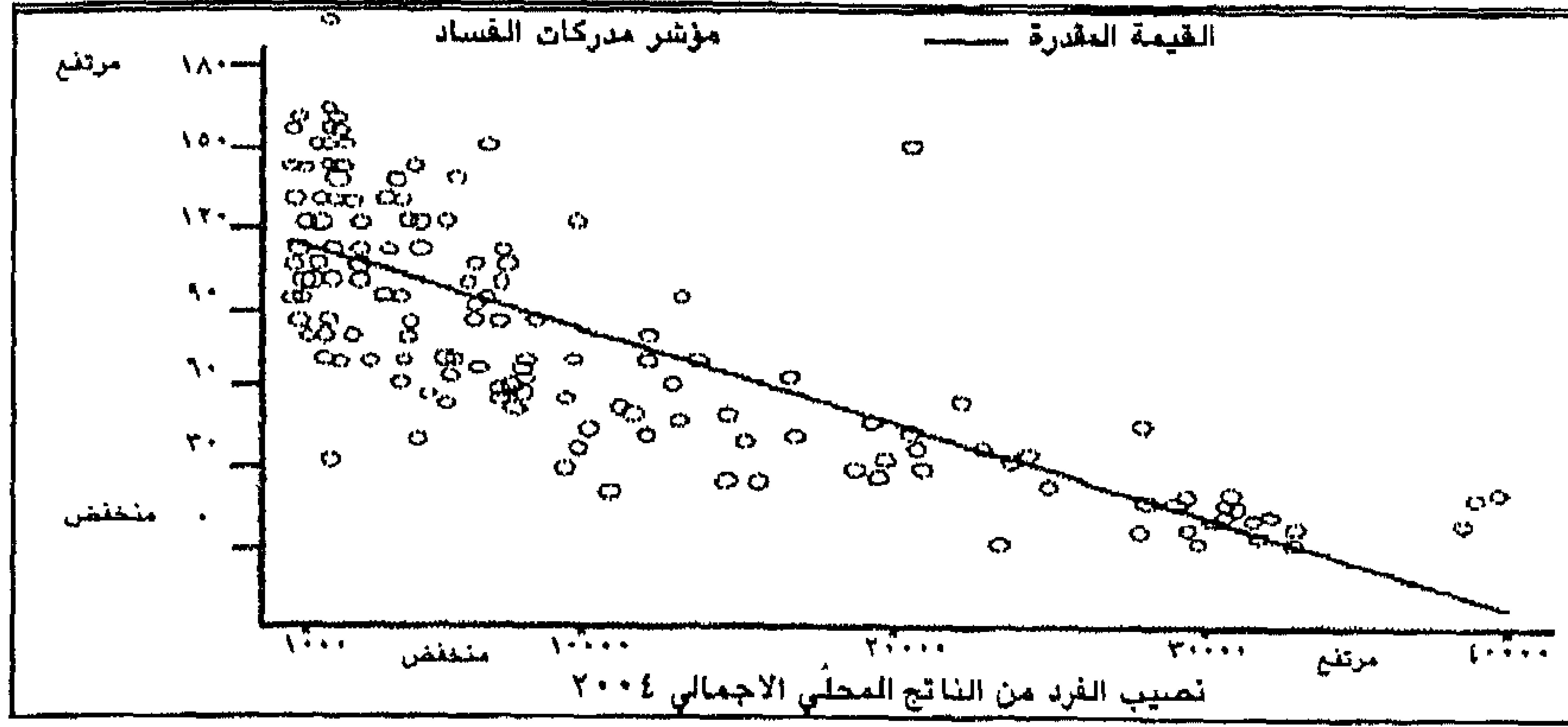
88 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية، 2008

89 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية، 2008

90 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية 2008

مقاساً بمؤشر مدركات الفساد (CPI) كلما انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والعكس صحيح[91].

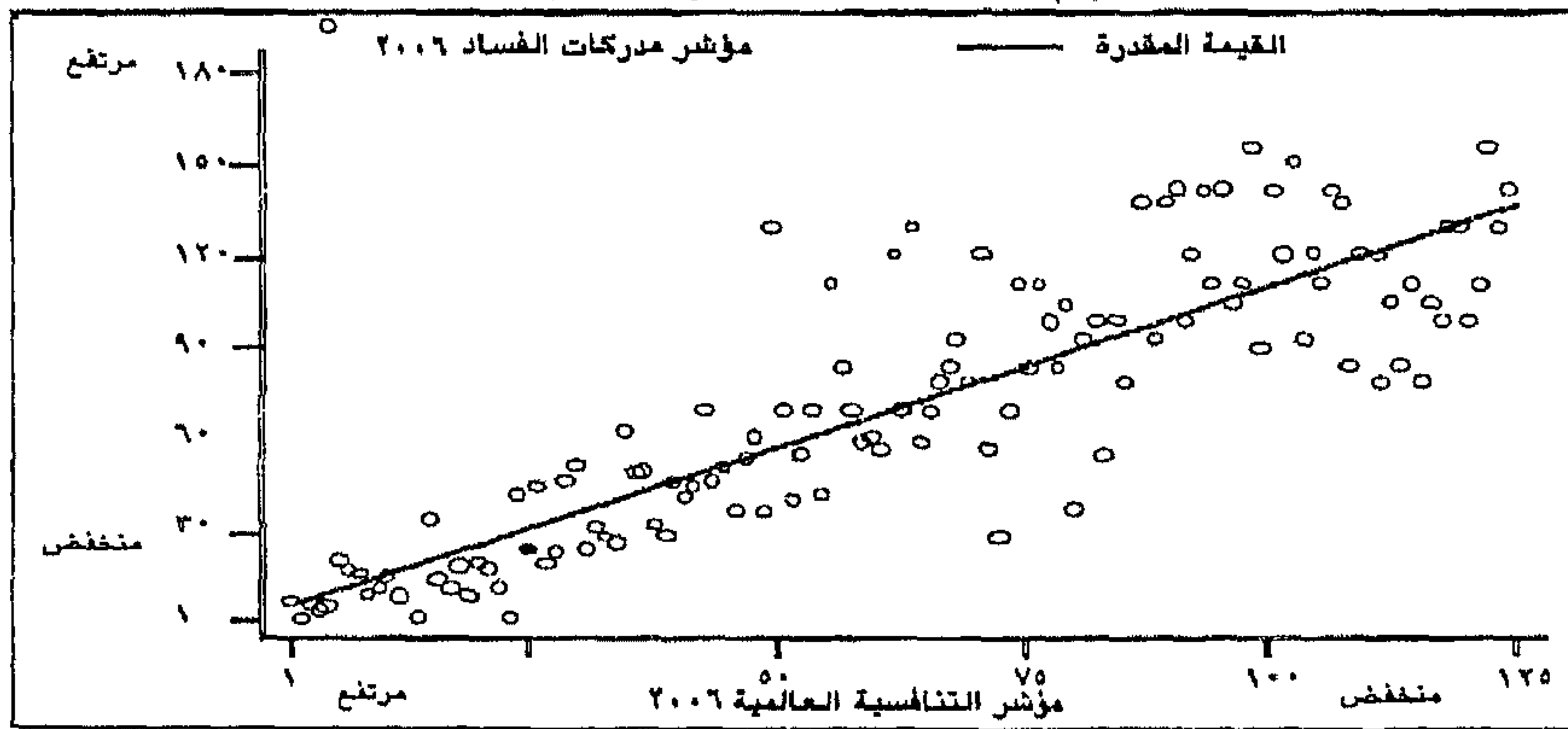
الشكل رقم (1): العلاقة بين ارتفاع مستوى إدراك الفساد وانخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الصادر في تقارير التنمية البشرية التي يعدّها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الرابط الإلكتروني التالي: http://hdr.undp.org/en/statistics/data.

كما يبين الشكل رقم (2) وجود علاقة عكسية كذلك بين علامات الدول على مؤشر مدركات الفساد والقدرة التنافسية للدول، أي أنه كلما ارتفع الفساد في الدولة مقاساً بمؤشر مدركات الفساد (CPI) كلما انخفضت القدرة التنافسية للدولة والعكس أيضاً صحيح[92].

الشكل رقم (2): مدركات الفساد والتنافسية العالمية



المصدر: مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، ومؤشر التنافسية العالمية الصادر عن تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي حول التنافسية العالمية لسنة ٢٠٠٦.

91 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية 2008

92 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية 2008

الإطار رقم (2) يبين العلاقة بين مؤشر مدركات الفساد والمؤشرات الإقتصادية الكلية

المؤشر	العلامة	
	الاتجاه	القيمة❖
التنافسية	طردية	0.83+
متوسط الدخل	طردية	0.82+
نسبة الإقتصاد غير الرسمي	عكسية	0.66-
التنمية البشرية	طردية	0.66+
نسبة الفقر	عكسية	0.54-
نسبة الإنفاق على الصحة	طردية	0.62+
الإستثمارات الأجنبية المباشرة FDI	طردية	0.42+
نسبة الإنفاق على التعليم	طردية	0.34+

❖ جميع قيم الإرتباط ذات دلالة عند (0.01)

كما يبين الإطار رقم (2) العلاقة بين النزاهة (غياب أو ضعف الفساد مقاساً بالعلامة على مؤشر الفساد المدرك CPI) وبعض المؤشرات الإقتصادية الكلية[93]. ومن الواضح من هذا الإطار أنه كلما تحسنت بيئة النزاهة في الدولة مقاساً بضعف الفساد فيها كلما تحسن أداء الدولة على كافة المؤشرات الإقتصادية الكلية.

2. الفساد والفقر

يحد الفساد من النمو الإقتصادي للدولة، كما رأينا، ويفاقم من عدم المساواة ويضعف من قدرة الحكومة على الإستجابة لإحتياجات المواطنين الأساسية. وهذه العوامل مجتمعة تعمل على زيادة الفقر. كما يعمل الفقر من ناحية أخرى على انتشار الفساد بسبب عدم المساواة والتفاوت في الدخل وضعف مداخيل الموظفين. وبذلك، يتغذى كل من الفساد والفقر على بعضهما البعض بحيث تصبح العلاقة بينهما في غاية التعقيد. كما يتداخل أثر كل من العوامل الإقتصادية وعوامل الحوكمة في التأثير على وتاثر الفساد نتيجة ضعف الدولة وعدم قدرتها

93 أحمد صقر عاشور، 2008

على توفير الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة. ولذا، يلجأ الفقراء إلى دفع الرشاوى، وبنفس الوقت يعمل المسؤولون الفاسدون نتيجة فساد الحكم على انحراف السياسات الإستثمارية نحو المشروعات الكبرى بدعوى إسهامها الكبير في دفع معدلات التنمية وخلق فرص العمل. إلاّ أن الدوافع الحقيقية في كثير من الأحيان تكمن في أن العمولات الخفية من وراء هذه المشاريع تكون أكثر ربحاً وجدوى للمتورطين من المسؤولين الفاسدين. والمحصلة النهائية أن الأغنياء يزدادون غنى والفقراء يزدادون فقراً نتيجة الفساد.

3. الفساد وحقوق الإنسان

أشار الأمين العام للأمم المتحدة السابق السيد كوفي عنان في مستهل تصديره لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى "أن الفساد يؤدي إلى إرتكاب إنتهاكات لحقوق الإنسان". ولعل هذا أقل ما يمكن أن يقال عن العلاقة بين الموضوعين. فإذا علمنا بأن الفساد يقوّض الحياة السياسية والديمقراطية وسيادة القانون، ويؤدي كذلك إلى إلحاق أفدح الأضرار بالتنمية الإقتصادية وتشويه الأسواق وتدهور نوعية الحياة، ويتيح إزدهار الجريمة المنظمة الوطنية وعبر الوطنية، ويساعد على إنتشار الأعمال الإرهابية وغير ذلك من التهديدات للأمن الإنساني، فإن الفساد يؤدي إلى إنتهاكات صارخة للحقوق المدنية والسياسية بما فيها الحق في إقامة العدل والحق في تقلد الوظائف العامة والحق في حرية الرأي والتعبير، وللحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية بما فيها الحق في التنمية والحق في العمل والحق في التعليم والحقفي الصحة والحق في بيئة سليمة.

وعلى الرغم من أن الكيفية التي يؤثر فيها الفساد على حقوق الإنسان لم يدرس بالدقة الكافية ولايمكن تقدير آثاره المادية، إلاّ أن هناك ثمة اعتقاد بأن هذه الآثار كبيرة. وعلى الرغم من ذلك، فإن محاولة الربط بين الموضوعين لم تحظ بالعناية المطلوبة، إلاّ أن العمل الذي قام به المجلس الدولي لحقوق الإنسان (International Council on Human Rights) يعد عملاً عظيماً وفاتحة لأعمال أخرى. فقد نشر هذا المجلس تقريراً مفصلاً سنة 2009 بعنوان: "الفساد وحقوق الإنسان: بناء الإرتباط". وقد سلط هذا الكتاب الضوء على تأثير الفساد على حقوق الإنسان94. إن انتهاك حقوق الإنسان بعامة والحقوق المدنية والسياسية بخاصة من قبل الحكومات يؤدي إلى إضعاف قدرة الناس على المشاركة السياسية والتعبير عن الرأي وتنظيم أنفسهم للمطالبة بحقوقهم، وبالتالي يلحق الفساد الأذى بالحق في الحياة والكرامة والمساواة والعدل. كما يلحق الفساد الأذى بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية كالحق في التعليم

94International Council on Human Rights, Corruption and Human Rights: Making the Connection, Versoix, Switzerland, 2009

والصحة والغذاء السليم والبيئة النظيفة والعمل والضمانات الإجتماعية وغيرها. ويؤدي انتشار الفساد إلى التمييز بين الناس وإلى المعاملات التفضيلية في الحصول على الخدمات العامة ويحجب عنهم المعلومات المتعلقة بحقوقهم في الحصول على خدمات لائقة. لهذه الأسباب وغيرها، اعتبر الحق في مجتمع خال من الفساد حقاً من حقوق الإنسان. وقد أكد على ذلك إعلان الأمم المتحدة بشأن الحق في التنمية الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1986 حين أكدت على أن الحق في التنمية من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف، وبموجبه يصبح من حق كل إنسان أن يسهم في تحقيق التنمية وأن يتمتع بنتائجها بعدالة ودون تمييز.

إن إظهار أن الفساد يؤدي إلى إنتهاك حقوق الإنسان قد يفضي إلى التأثير على إتجاهات الرأي العام، وعندما يزداد وعي الأفراد والشعوب بأن الفساد يلحق الضرر بمصالحهم، فإنهم قد يكونون أكثر إستعداداً لدعم السياسات والبرامج الرامية إلى مكافحة الفساد بل المشاركة فيها. ويعتبر هذا الأمر في غاية الأهمية كون الأثر السياسي لمعظم برامج مكافحة الفساد محدود على أفضل الأحوال. وللتدليل على ذلك، ترى أحد الدراسات الحديثة التي أجرتها منظمة الشفافية الدولية أن الفساد على المستوى الدولي سيزيد بشكل ملحوظ. ولذا، فإن إعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان لمكافحة الفساد قد يدفع أعداداً متزايدة من اللاعبين الرئيسيين كالمسؤولين العموميين والبرلمانيين والقضاة والمحامين ورجال الأعمال ومدراء البنوك والمحاسبين والإعلاميين إلى إتخاذ مواقف أقوى ضد الفساد.

إن المعايير الدولية لحقوق الإنسان المنشأة بموجب العهود والإتفاقيات الدولية ترتب إلتزامات على الدول، وبالتالي فإن التركيز على أشكال معينة من الفساد يساعد في تحديد الأفراد المتضررين والذين يحق لهم تقديم شكاوى من ناحية وتحديد الجهة التي يجب عليها إتخاذ الإجراءات المناسبة لوقف هذا الفساد وحماية الأفراد الذين لحقهم الأذى جراء فعل الفساد. إن الفهم الواضح للعلاقة الواقعية والمباشرة بين الفساد وحقوق الإنسان سيعمل على تمكين الأفراد الذين لهم حقوق مشروعة للمطالبة بهذه الحقوق التي تم انتهاكها جراء أفعال الفساد وسيدفع ذلك بالدولة والسلطات العمومية لإحترام وحماية حقوق الإنسان وتحمل الدولة لمسؤولياتها. وفيما إذا تم إيجاد الإرتباط اللازم بين الفساد وحقوق الإنسان، فإنه سيصبح بالإمكان متابعة إنتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن أفعال الفساد من خلال الآليات الوطنية والإقليمية والدولية المتاحة بموجب العهود والمواثيق الدولية وليس أقلها أهمية الإحتكام إلى هذه العهود والمواثيق الدولية في المحاكم الوطنية، ذلك أنها، أي العهود والمواثيق الدولية، تسمو على القوانين الوطنية بعد مصادقة الدولة عليها. ولا بد من التذكير في هذا

المقام أن كافة إجراءات مكافحة الفساد يجب أن تلتزم كذلك بمبادىء حقوق الإنسان ولا يجب أن تفتئت على هذه الحقوق.

ومن الأمثلة الصارخة على ارتباط الفساد بإنتهاكات حقوق الإنسان الإتجار بالبشر والإتجار الجنسي بالنساء والأطفال وعمالة الأطفال. فلقد أصبح إرتباط الفساد بالجريمة المنظمة عبر الوطنية واضحاً وجلياً وخاصة في المجالات الثلاث السابقة. إن الإتجار بالبشر والبغاء وعمالة الأطفال التي غالباً ما تنطوي على أفعال فساد تنتهك العديد من الحقوق منها الحق في الحياة وفي السلامة الجسدية والحق في العدل والمساواة والحق في الصحة والحق في الحمايةمن الإستغلال الجنسي والإختطاف والحق في التعليم بالنسبة للأطفال خاصة.

أما في مجال الحقوق المدنية والسياسية، فإن من المعروف أن بعض الحقوق أصبحت على علاقة مباشرة مع منع الفساد. ومن هذه الحقوق، على سبيل المثال، الحق في حرية التعبير، والحق في التجمع والتنظيم، والحق في المشاركة السياسية والعامة، والحق في الحصول على المعلومات. فضمان الحق في التعبير والحق في التجمع والتنظيم وحمايتهما يتيحان للأفراد فضح ممارسات الفساد والإحتجاج عليها ورفع الوعي بمخاطرها. والحق في المشاركة السياسية وإتخاذ القرار يفسح المجال أمام رسم سياسات عامة حساسة للإحتياجات الأساسية لأفراد المجتمع عامة وللفئات الأكثر عرضة للإنتهاك خاصة كالنساء والأطفال والمهاجرين والمعوقين والعمال الأجانب. كما أن الحق في الحصول على المعلومات يفسح المجال للوصول إلى المعلومات التي تستند إليها الحكومة والسلطات الحاكمة في صنع القرارات الحكومية التي تؤثر على حياتهم، خاصة وأن عدداً من المحاكم الدولية أقرت أن هذا الحق لا يقتصر على الحق في وصول الأفراد إلى المعلومات فحسب، بل إنه يشمل كذلك واجب الدولة في نشر المعلومات والوثائق العامة التي تتعلق بالسياسات والقرارات الحكومية.

وعلى الرغم من أن هناك حاجة إلى التكييف القانوني اللازم الذي يجرّم الفساد كإنتهاك لحقوق الإنسان ليصبح بالإمكان مقاضاة الفاسدين بموجب المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فإنه بدأ يستقر في الأذهان بأن أي تحليل للفساد في علاقته مع حقوق الإنسان يجب أن يأخذ في الحسبان الأضرار التي يلحقها بالأفراد والمجتمعات. ومن هذا المنظور بالذات، فإن القول بأن الفساد يؤدي إلى إنتهاك حقوق الإنسان أصبح من المعتقدات المسلّم بها.

4. الفساد والنزاع

للفساد علاقة مباشرة بالإستقرار والأمن الداخلي للدولة والمجتمع. فعندما يكون بقاء النخبة السياسية معتمداً على الإستبداد والفساد بما يقوض الحقوق السياسية والإقتصادية

والإجتماعية للأفراد وإمكانية إستفادتهم من الفرص الإقتصادية المتاحة، فإنه يؤدي إلى مطالبات من قبل المهمشين إقتصادياً أو عرقياً أو مذهبياً لإحداث تغيرات سياسية وإقتصادية جذرية. وإن لم تعالج هذه المطالبات بدرجة مقبولة من المعقولية، فإنها تصبح مصدراً للنزاعات السياسية والإجتماعية العنيفة بما فيها الحروب الأهلية[95]. وقد يفسر هذا الأمر جزئياً ما جرى في بعض الدول العربية من "ثورات شعبية" مع بداية عام 2011.

إن الفساد، بالإضافة إلى أنه يزعزع شرعية الدولة ويفشل قدرتها على تسيير الشؤون العامة، فإنه يعزز من اللامساواة الإجتماعية والسياسية والإقتصادية وظلم المهمشين والأقليات، فإنه، أي الفساد، يعزز النزاعات الداخلية ويؤدي إلى إستمرارها. ذلك أن الأطراف المتنازعة تستغل الوضع القائم للتستر على نهب الموارد الطبيعية للدولة وجني فوائد من إقتصاد الحرب. كما أن النزاعات الداخلية من ناحية أخرى يمكن أن تكون من أحد مسببات الفساد. ولا يقتصر الأمر على نهب الموارد الطبيعية من قبل أمراء الحرب، بل يمتد أثر النزاعات الداخلية إلى جرائم أخرى على علاقة وثيقة بالفساد مثل الإتجار غير المشروع بالأسلحة وعمليات السوق السوداء وتحويل أصول الدولة واستخدام المرتزقة والمقاتلين المحترفين. وفي هذه الأحوال غالباً ما يتم إستغلال النزاع من قبل أفراد ومؤسسات خارجية للحصول على عقود توريد الأسلحة والذخائر والمعدات أو الإستحواذ على الموارد الطبيعية للدولة. ولذا، فإن استمرار النزاعات يصبح مصلحة لكل أنواع الفاسدين.

5. الفساد والمرأة

هناك ما يكفي من الدلائل عالمياً على أن النساء يتأثرن بشكل أكبر بالفساد. ويورد تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الفساد والتنمية أربعة أسباب لذلك، هي[96]:

1. أن غالبية الفقراء في العالم هن من النساء.
2. أن تمثيل المرأة الضعيف في النظام القضائي المدني والشرعي قد يؤدي إلى تمييز في الأحكام ضد المرأة.
3. أن النساء أكبر الضحايا في مجال الإتجار بالبشر.
4. أن الفساد ذا الطابع الجنسي في أماكن العمل خاصة يؤثر على النساء بشكل أكبر.

95Stewart, F., 1999

96 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية، 2008

ويمكن إضافة سبب آخر لهذه الأسباب وهو أن تمثيل النساء الضعيف في مراكز صنع القرار العليا وفي المجالس التشريعية قد يؤثر في القرارات والتشريعات التي تساعد على تعرض المرأة للفساد بشكل أكبر.

وعلى الرغم من كل هذه الأسباب، فإن موضوع الفساد والمرأة لم يدرس بشكل كافٍ، ولم توثق الحالات بطريقة تساعد على استخلاص أنماط معينة لا في الأردن ولا في العالم العربي.

6. الفساد والفئات الضعيفة

أما في مجال تأثر الفئات الضعيفة الأخرى كالمسنين وذوي الإعاقة بالفساد، فعلى الرغم من غياب الأدلة حتى على المستوى العالمي، إلا أن تقرير اللجنة المكلفة بالتحقيق في قضايا المعوقين في الأردن عام 2012 أشار إلى أمرين يشكلان حالات فساد بشكل واضح. الأول يتعلق بأخذ تواقيع ذات صبغة مالية من بعض كبار السن في دور الإيواء مثل التنازل عن حقوقهم المالية أو بيع ممتلكات أو ما شابه. والثاني استخدام ذوي الإعاقة كعمال سخرة من قبل بعض المسؤولين في مراكز الرعاية أو الإستيلاء على المخصصات الغذائية والعينية للمعوقين من غير وجه حق[97].

الرخاء والحوكمة وانتشار الفساد

يتضح مما سبق وجود علاقة وطيدة ما بين انتشار الفساد وتدهور التنمية في الدول. وقد برزت على المستوى الدولي العديد من المؤشرات على هذه العلاقة كما رأينا. ولكن هل تنطبق نفس العلاقة على الطرف الآخر من المعادلة؟ بمعنى آخر، هل ثمة علاقة بين الرخاء والحوكمة وانتشار الفساد؟

بالإطلاع على مؤشر الرخاء أو الرفاهية لعام 2011 الذي شمل (110) دول، ومؤشر مدركات الفساد لعام 2012 والذي شمل (178) دولة، تظهر بعض المفارقات الملفتة للنظر منها، أن تسعة من أفضل عشر دول في مؤشر الرخاء تقع كذلك ضمن أفضل عشر دول في مؤشر مدركات الفساد. كما أن ستاً من أسوأ عشر دول في مؤشر الرخاء تقع كذلك في مراتب متأخرة جداً في مؤشر مدركات الفساد. فهل جاءت هذه النتائج محض الصدفة؟

---

97 تقرير لجنة التحقيق والتقييم لقطاع الرعاية الإجتماعية في الأردن، 2012

❖ مستخلص من الموقع www.prosperity.com

لابد بداية من القول أن مؤشر الرخاء يستند الى ثمانية عوامل هي الاقتصاد، والريادة والفرص، والحوكمة، والتعليم، والصحة، والأمن والسلامة، والحرية الشخصية، ورأس المال الاجتماعي.ومن الواضح من هذه المؤشرات ان المفهوم الحديث للرخاء لا يقوم على مجرد الدخل القومي الإجمالي أو معدل الدخل الفردي، بل تعدى ذلك ليشمل نوعية الحياة، والحرية الشخصية، والشعور بالامن والاطمئنان. أما مؤشر مدركات الفساد فيستند الى (13) مصدراً للمعلومات تعدها (10) مؤسسات مستقلة مثل بنك التنمية الافريقي، وبنك التنمية الآسيوي، ووحدة الاستخبارات الاقتصادية في مجلة الايكونومست ، وبيت الحرية، والبنك الدولي. كما يستند المؤشر إلى تقييم قيادات الأعمال في البلدان لأوضاع الفساد في دولهم. ومن الواضح أن عوامل الحوكمة والحرية والأمن تشكل عناصر مشتركة بين المؤشرين. وتمثل الحوكمة الرشيدة عاملاً في غاية الأهمية في تحقيق الرخاء وفي مكافحة الفساد، خاصة اذا أخذنا الحوكمة من المنظور الواسع الذي يشمل حسب مقاربة البنك الدولي المشاركة، والمساءلة، والاستقرار السياسي، وغياب العنف، وفاعلية الحكومة، ونوعية التشريع والتنظيم، وحكم القانون والسيطرة على الفساد. وفيما عدا عدد محدود من الدول، فان الدول التي حققت مستويات مرتفعة في الرخاء لشعوبها أوحققت تقدماً اقتصادياً ملحوظاً في السنوات العشرين الأخيرة هي الدول التي أرست دعائم الحكم فيها على الديمقراطية وحكم القانون والمساءلة والشفافية واحترام حقوق الانسان. أما الدول التي اختطت سبلاً أخرى فلا تزال تصارع من أجل تحقيق مستويات معيشية لائقة لشعوبها. وقد يبدو من البديهي للوهلة الأولى الاعتقاد بأن تحسن مستوى المداخيل يؤدي الى تناقص الفساد، الا أن الأمر ليس بهذه البساطة. اذ أن هناك العديد من الدول ذات مداخيل عالية الاّ أنها لا تحتل مواقع متقدمة في مؤشر مدركات الفساد كإيطاليا، واليونان، والمكسيك، ونيجيريا، وفنزويلا، وايران. وفي المقابل، هناك دول تحتل مراتب متقدمة في مؤشر مدركات الفساد إلاّ أن مستوى مداخيلها متواضع مثل بوتسوانا، وبوتان، وموريشيوس، وكوستاريكا، والأوروغواي. كما أن الولايات المتحدة الأمريكية كأغنى دولة في العالم لا تقع ضمن أفضل عشرين دولة في مؤشر مدركات الفساد. ومن المعروف أن الفساد يلحق أفدح الأضرار في التنمية الاقتصادية وفي جذب الاستثمارات التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بخلق فرص العمل وبالتالي بالرخاء والرفاه.

ماذا عن الدول العربية والأردن في هذين المؤشرين؟ على الرغم من أن ترتيب الدول العربية في كلا المؤشرين غير مشجع، إلاّ أن النمط العام الذي يمكن استخلاصه هو أن الدول العربية ذات الترتيب الأفضل في مؤشرات الرخاء تحتل كذلك أفضل الرتب نسبياً في مؤشر مدركات الفساد. فالامارات العربية المتحدة والكويت، على سبيل المثال، تتصدران الدول العربية في المؤشرين، بينما تتذيل كل من اليمن والسودان الدول العربية. وكذلك تقع الدول

العربية متوسطة الدخل ومتوسطة مؤشر الرخاء في منطقة الوسط بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد. والجدول رقم (17) يبين موقع الدول العربية على مؤشر الرخاء❖.

جدول رقم (17)

موقع الدول العربية على مؤشر الرخاء لعام 2011

الدولة	الترتيب
الإمارات العربية المتحدة	30
الكويت	31
تونس	48
المملكة العربية السعودية	49
المغرب	62
الأردن	74
الجزائر	79
سوريا	83
لبنان	84
مصر	89
السودان	100
اليمن	105

ولولا الرتب المقبولة نسبياً للدول العربية في عاملي التعليم والصحة لكان وضعها أسوأ بكثير، ذلك آن ترتيب كافة الدول العربية (ماعدا الكويت والامارات) على عامل الحرية الشخصية متدنٍ للغاية، حيث تقع باقي الدول العربية في المنطقة الحمراء (منطقة الخطر) على هذا العامل دون استثناء. ولعل هذا العامل من أهم العوامل التي تؤدي بالفرد بأن يشعر

❖ تغير تقدير العلامات على مؤشر مدركات الفساد لتصبح العلامة القصوى (100) بدلاً من (10) إلا أن الإستخلاصات من العلامات على المؤشر لا تتأثر بهذا الأمر طالما أن المقارنات تبنى على نفس العلامات لكافة الدول

بأنه يعيش في مجتمع يستطيع أن يمارس فيه حريته الشخصية بقدر تمتعه بالحرية الاقتصادية.

والمقصود بالحرية الشخصية هي استطاعة الفرد التعبير عن رأيه واتخاذ قراراته بحرية وتوفر قدر معقول من التسامح الاجتماعي. و لعل هذا الأمر من أهم العوامل التي ترتبط بشعور الفرد بالرخاء وعدم التهديد نتيجة الرأي الشخصي سواء من قبل سلطة الحكم أو السلطة الاجتماعية من ناحية، وتوفر عناصر الحوكمة الرشيدة في سلطة الحكم من ناحية ثانية. وكلا الأمرين، الرخاء والحوكمة الرشيدة، على علاقة وطيدة بمدى انتشار الفساد في الدول.

أما بالنسبة للأردن فقد جاء ترتيبه في مؤشر الرخاء في الثلث الأخير من الدول المشاركة وهو (74) من أصل (110) دول، متقدماً بذلك على (6) دول عربية هي الجزائر وسوريا ولبنان ومصر والسودان واليمن، ومتأخراً عن (5) دول هي الامارات والكويت وتونس والسعودية والمغرب.

وإذا أمعنا النظر في الرتب الفرعية التي حصل عليها الأردن في عوامل الرخاء المختلفة المبينة في الجدول (18)، فإننا يمكن أن نصل الى استخلاصات هامة لابد من التفكير فيها ملياً، واتخاذ الاجراءات الضرورية للتعامل معها.

جدول رقم (18)

موقع الأردن على مؤشرات الرخاء لعام 2011

المؤشر	الترتيب
الاقتصاد	93
الريادة والفرص	70
الحوكمة	42
التعليم	42
الصحة	51
الأمن والسلامة	65
الحرية الشخصية	105
رأس المال الاجتماعي	83

لقد تفوقت كل من الكويت والامارات على الأردن في مؤشر الاقتصاد والصحة بينما تفوق الأردن على باقي الدول العربية في هذين المؤشرين، أما في مؤشر الحرية الشخصية فلم يتفوق الأردن سوى على مصر واليمن.

ومن المعروف أن أي ترتيب يقع فوق (75) يضع الدولة في القائمة الحمراء (قائمة الخطر كما ذكرت). وقد حل الأردن في هذه القائمة في ثلاث مؤشرات هي الاقتصاد والحرية الشخصية ورأس المال الاجتماعي. إن وضع الأردن على مؤشر الاقتصاد يذكرنا بتراجع الأردن على مؤشر التنافسية الدولي خلال عام 2010. و أن وضع الأردن على مؤشر الحرية الشخصية يذكرنا كذلك بتراجع الأردن على مؤشر مؤسسة بيت الحرية المتعلق بحرية التعبير. كما أن الوضع على مؤشر رأس المال الاجتماعي يذكرنا بالتوترات والعنف المجتمعي السائد في المجتمع الأردني. ومن الملحوظ أن هناك خمس دول فقط ترتيبها أدنى من ترتيب الأردن في مؤشر الحرية الشخصية وهي مصر وايران واليمن وزيمبابوي والباكستان.

أما فيما يتعلق بمؤشرات مدركات الفساد، فقد تراجع الأردن في عام 2012 مرتبتين بالمقارنة مع عام 2011 .كما تراجع في العام 2013 ثمانية مراتب فأصبح ترتيبه (66). وتراجعت علامته بمقدار ثلاثة أعشار علامة لتصبح (4.5)، مع العلم أن العلامة الكاملة هي (10)❖. وقد بقي الأردن في السنوات العشر الاخيرة يراوح مكانه في مؤشر مدركات الفساد دون أن يحقق اختراقاً يذكر، حيث كانت أفضل علامة سجلها الاردن (5.4) عام 2006 وكانت أسوأ علامة (4.4) في عام1999. وتؤشر هذه العلامات الى أن هناك الكثير مما يجب عمله لمكافحة الفساد في الأردن حتى تتغير مدركات الفساد من قبل المؤسسات والمراكز التي تعد التقارير عن الأردن ومن قبل قادة الأعمال الذين يتم استفتاؤهم.

إن الاعتقاد بانتشار الفساد لا يقتصر فقط على هذه الجهات، بل يتعداه الى المواطنين والأفراد العاديين. فقد أظهر أكثر من استطلاع محلي في الأردن أن مكافحة الفساد يشكل أولوية عليا(. ونظراً لأن مكافحة الفساد تشكل عاملاً هاماً من عوامل الحوكمة كما أسلفت، ولأن الحوكمة على علاقة مباشرة بالرخاء، فان النتائج التي جاءت في كل من مؤشري الرخاء والفساد لا تعتبر مفاجأة، بل أنها أقرب الى الواقع، ويجب أخذها بمنتهى الجدية، واتخاذ التدابير اللازمة للتعامل معها. وعلى رأس هذه التدابير إجراء تغييرات بنيوية في مقاربة القضايا التنموية وادارة الشأن العام، بما فيها اجراءات مكافحة الفساد. ولا بد من التساؤل جدياً: لماذا تستمر هذه الصورة القاتمة عن انتشار الفساد على الرغم من استكمال البنية التشريعية والمؤسساتية اللازمة للمكافحة.

❖ أنظر في هذا المجال إلى إستطلاعات مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية عام 2005 وإستطلاع هيئة شباب كلنا الأردن عام 2006.

4

الفصل الرابع

الفساد والحوكمة - حالة الأردن

مقدمة:

لقد تم التطرق للعلاقة بين الفساد والحوكمة في أكثر من مكان في الكتاب. ونظراً لارتباط سوء الحوكمة أو ضعفها بانتشار الفساد، فقد عمدت العديد من المنظمات الدولية إلى اعتبار الحوكمة الرشيدة أحد أهم ركائز مكافحة الفساد وإرساء دعائم النزاهة الوطنية.

لم يأت هذا الربط بين الحوكمة والفساد جزافاً، حيث أشارت دراسات التحليل العاملي (Factor Analysis) المتعددة التي أجراها البنك الدولي باستخدام بيانات مستقاة من كافة أو معظم دول العالم إلى وجود ستة عوامل رئيسية تكوّن مفهوم الحوكمة - كما رأينا- أحد أهمها "ضبط الفساد" أو السيطرة عليه. وقد قامت منظمة الشفافية الدولية باحتساب معاملات الارتباط(بين العلامات على مؤشر مدركات الفساد لعام 2006 والعلامات على بعض مؤشرات الحوكمة المعتمدة من وحدة الاستخبارات الاقتصادية لمجلة الإيكونومست البريطانية المشهورة والجدول رقم (19) يبين نتائج معاملات الإرتباط.

جدول رقم (19)

معاملات الارتباط بين مؤشر مدركات الفساد وبعض مؤشرات الحوكمة[98]

	مؤشر مدركات الفساد	العملية الانتخابية، والتعددية	أداء الحكومة لمهامها	المشاركة السياسية	الثقافة السياسية	الحريات المدنية
مؤشر مدركات الفساد	1					
العملية الانتخابية والتعددية	-0.50	1				
أداء الحكومة لمهامها	-0.73	0.79	1			
المشاركة السياسية	-0.62	0.81	0.78	1		
الثقافة السياسية	-.67	0.41	0.66	0.63	1	
الحريات المدنية	-0.60	0.92	0.82	0.79	0.49	1

المصدر: CPI index 2006 صادر عن منظمة الشفافية الدولية، وباقي المؤشرات لسنة 2006 صادرة عن Economist Intelligence Unit Democracy Index

❖ معامل الارتباط هو دلالة رقمية لقوة الارتباط بين عاملين وتتراوح معاملات الارتباط بين (+1) و (-1) وكلما اقترب معامل الارتباط من الرقم (+1) كان ذلك دلالة على وجود ارتباط ايجابي قوي بين العاملين أي أنه إذا زادت قيمة أحد العاملين زادت قيمة العامل الآخر، وعلى العكس كلما اقترب معامل الارتباط من (-1) كان ذلك دلالة على وجود ارتباط سلبي قوي بين العاملين، أي أنه إذا زادت قيمة أحد العاملين انخفضت قيمة العامل الثاني.

98 Transparency International, CPI index 2006

يتضح من هذا الجدول وجود ارتباط سلبي متوسط إلى عالي القيمة بين مؤشر مدركات الفساد وبين أبعاد الحوكمة الواردة في الجدول. وتؤشر معاملات الارتباط هذه إلى أنه كلما زادت قيمة مؤشر مدركات الفساد انخفضت القيم الدالة على سلامة العملية الانتخابية والتعددية، وأداء الحكومة لمهامها، والمشاركة السياسية للمواطنين، والثقافة السياسية، والحريات المدنية. أما عوامل الحوكمة الأخرى، فإنها ترتبط مع بعضها بعلاقة ايجابية متوسطة إلى مرتفعة القيمة، حيث تراوحت معاملات الارتباط ما بين هذه العوامل من +0.41 إلى +0.92 مما يدل على أن الحوكمة عامل عام ومتكامل يتكون من عدة عوامل فرعية.

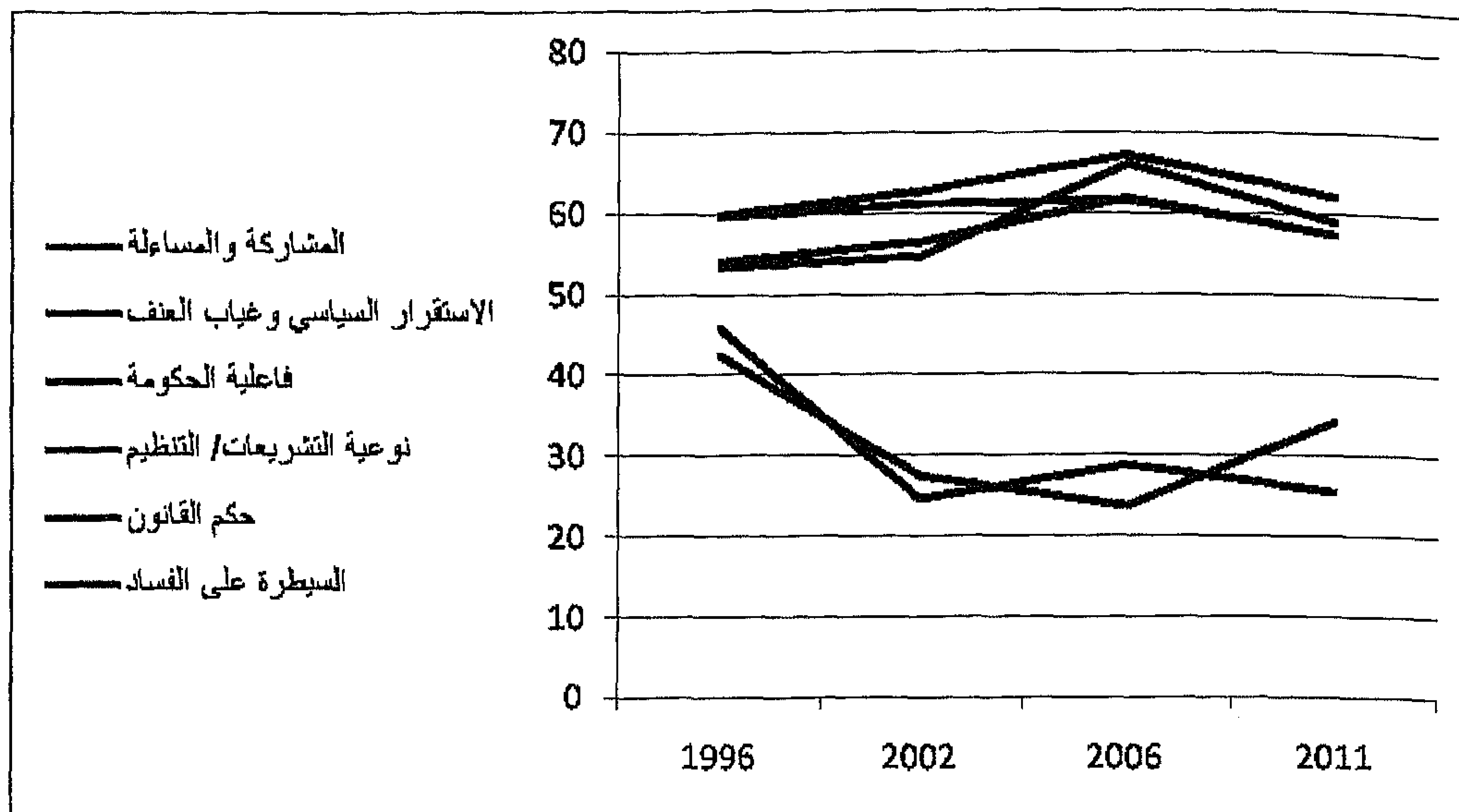
ولتوضيح مدى الارتباط بين الفساد والحوكمة يمكن النظر إلى الجدول (20) الذي يبين وضع الأردن على عوامل الحوكمة للبنك الدولي في أربع سنوات منتقاه، كما يبين الشكل المرفق الحدود الدنيا والعليا للعلامات المئينية للأردن في هذه السنوات❖.

جدول رقم (20)

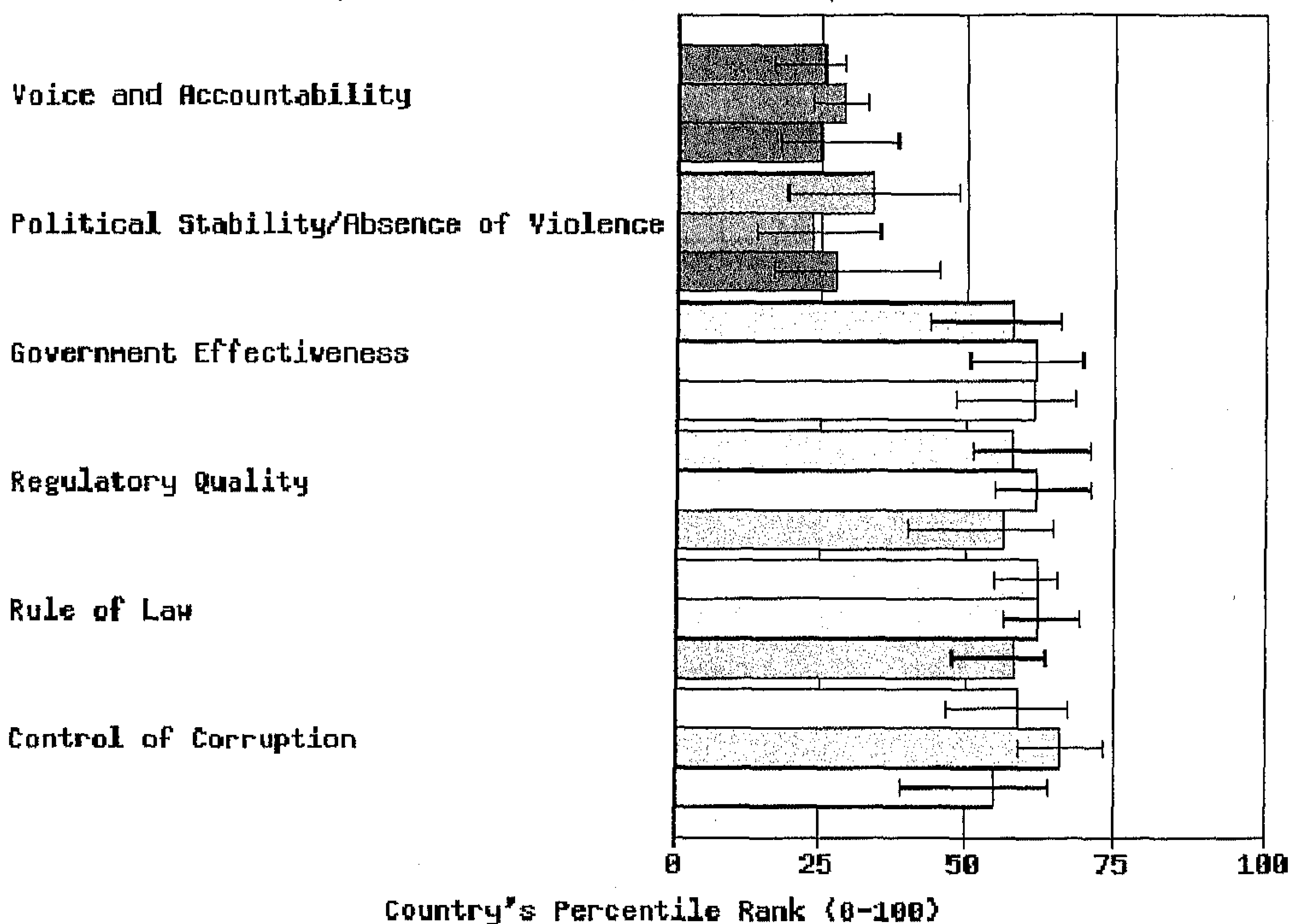
وضع الأردن على عوامل الحوكمة الستة للبنك الدولي ما بين الأعوام 1996-2011

المؤشر	1996	2002	2006	2011
المشاركة والمساءلة V.A.	45.7	24.5	28.8	25.4
الاستقرار السياسي وغياب العنف P.S.	42.3	27.4	23.6	34.0
فاعلية الحكومة G.E.	59.5	61.0	61.5	57.3
نوعية التشريعات/ التنظيم R.Q.	53.9	56.4	61.8	57.3
حكم القانون R.L.	59.8	62.7	67.2	62.0
السيطرة على الفساد C.C.	53.2	54.6	65.9	58.8

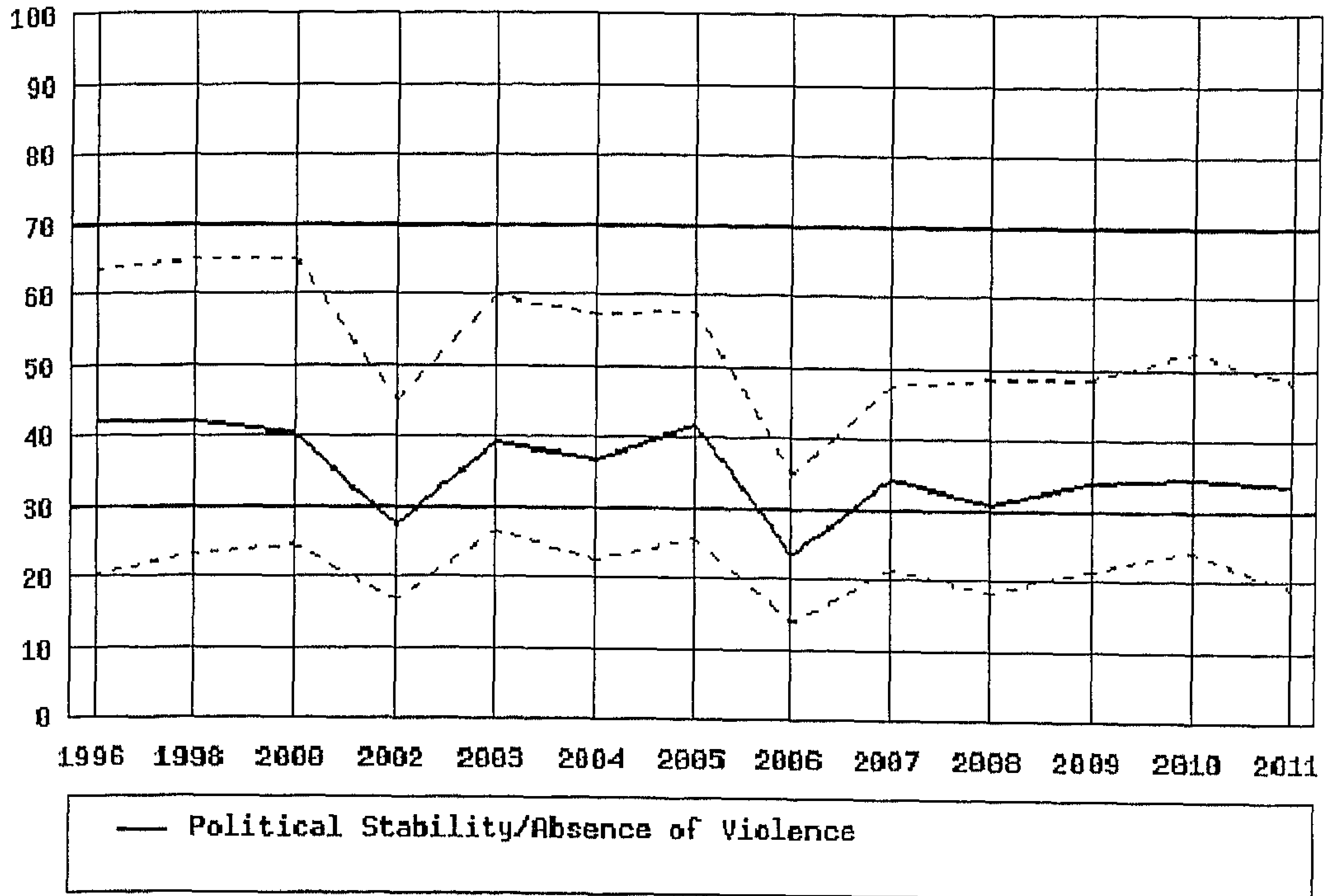
❖ الجدول والشكل مستمدان من وثائق البنك الدولي على موقعه www.worldbank.org

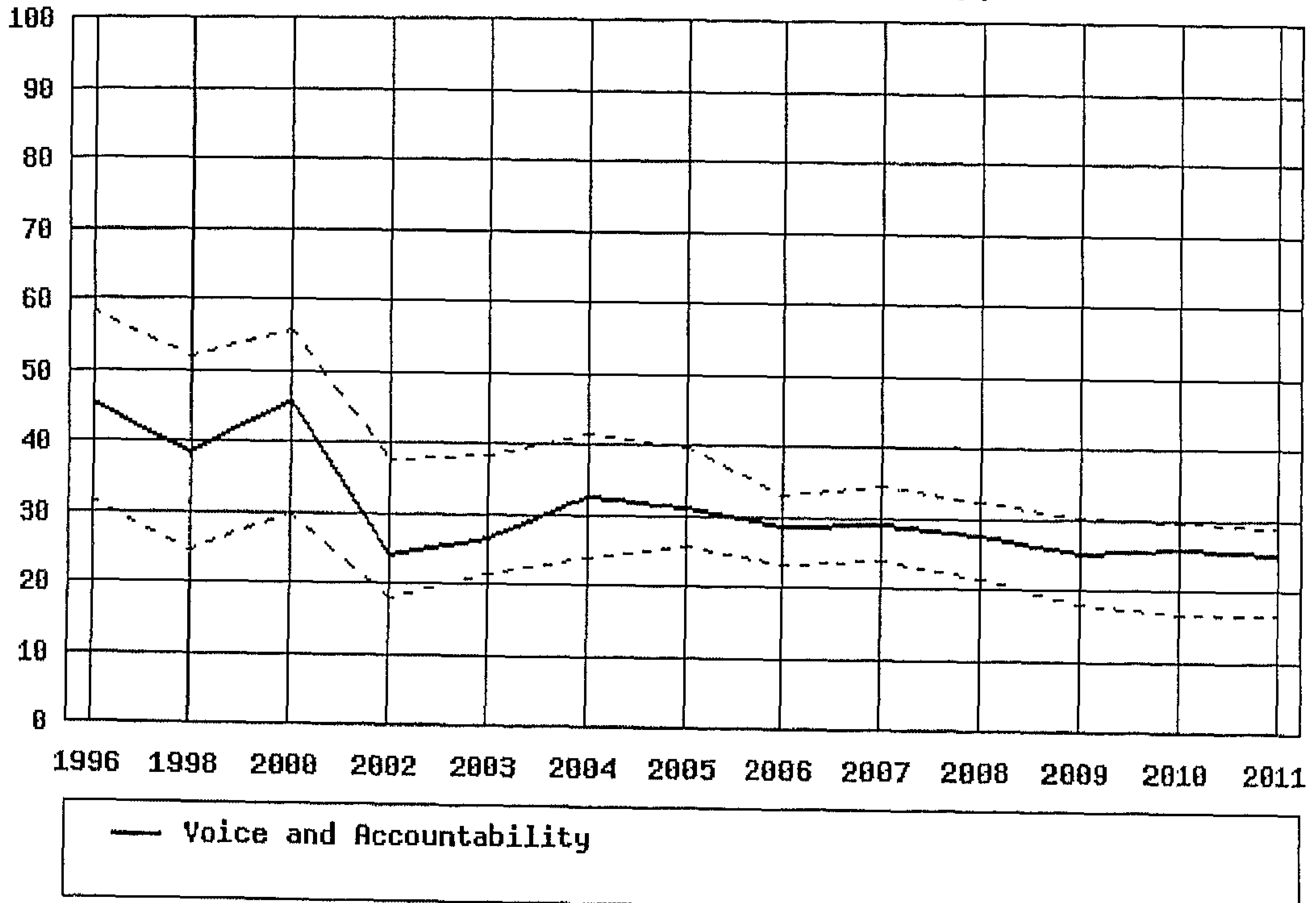


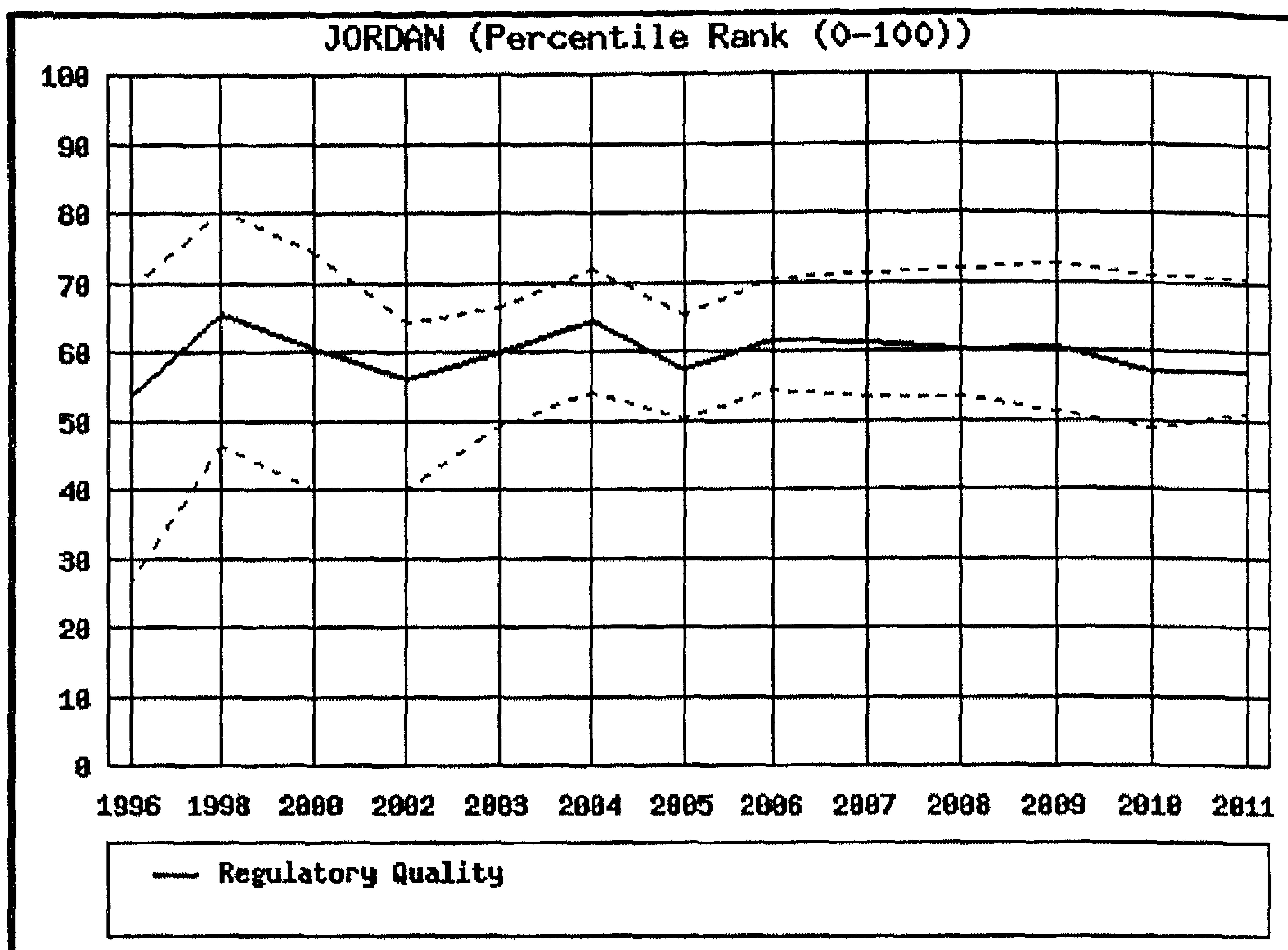
الأردن في مؤشر الحاكمية - البنك الدولي[99]

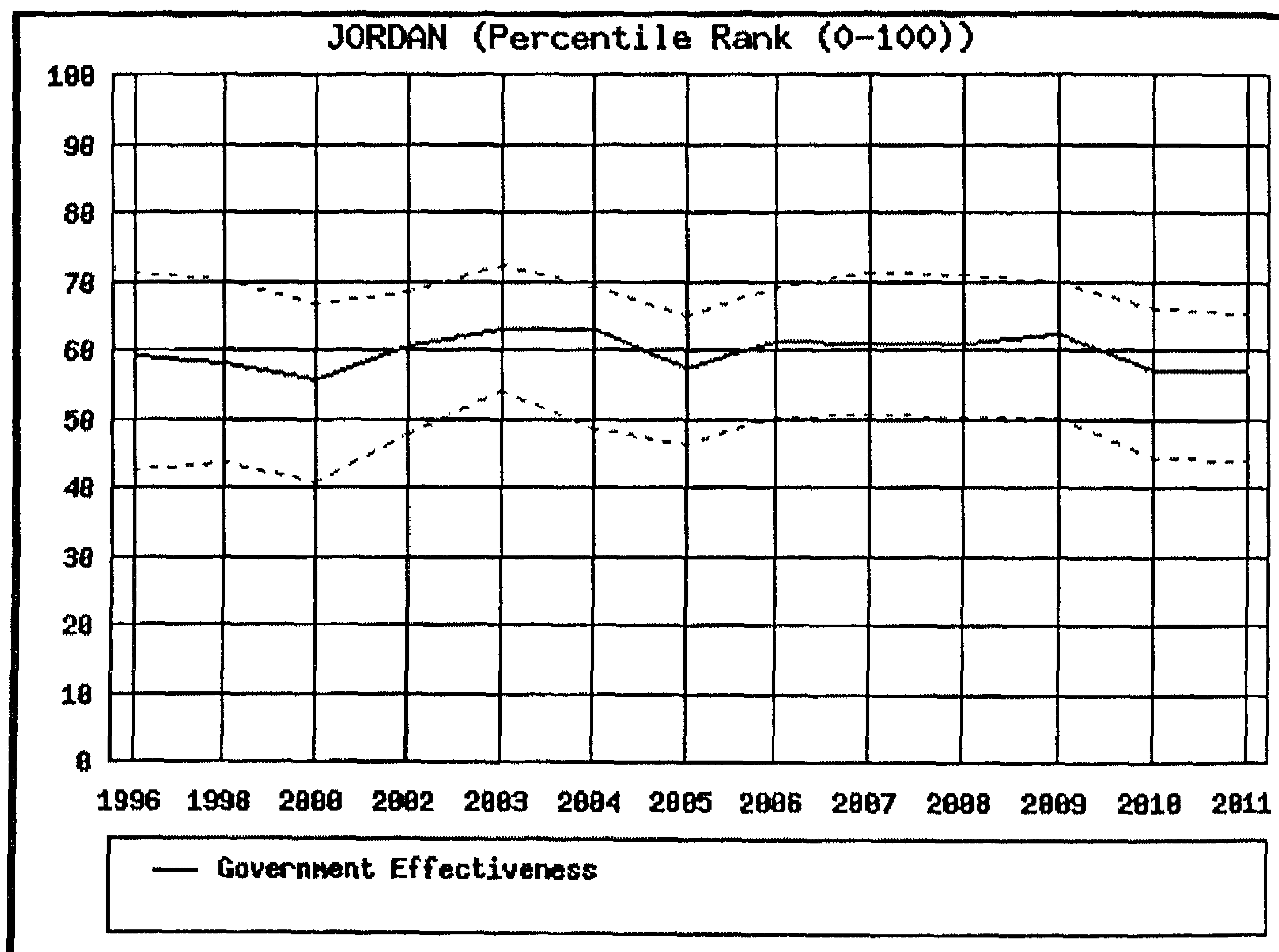


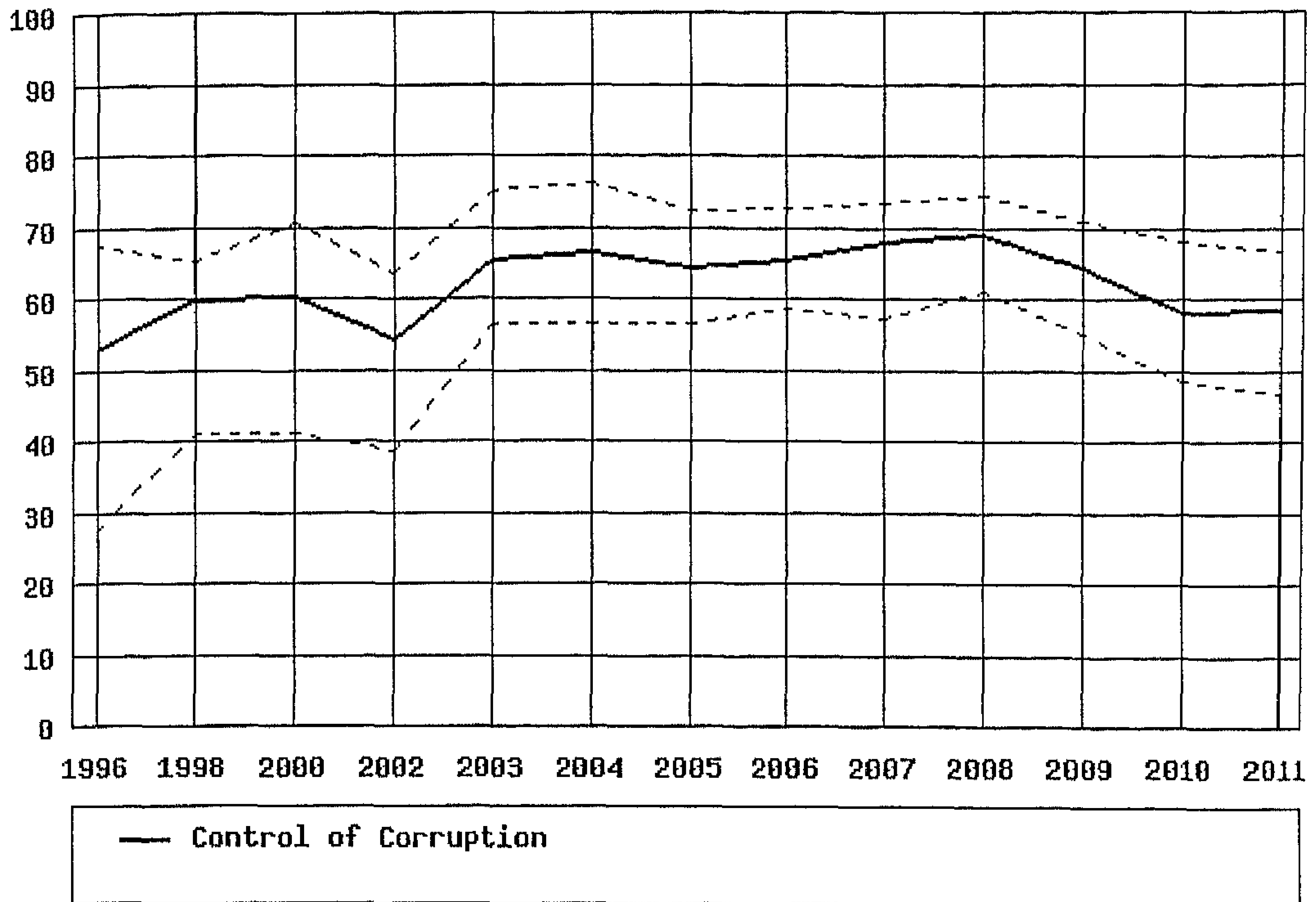
99 Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

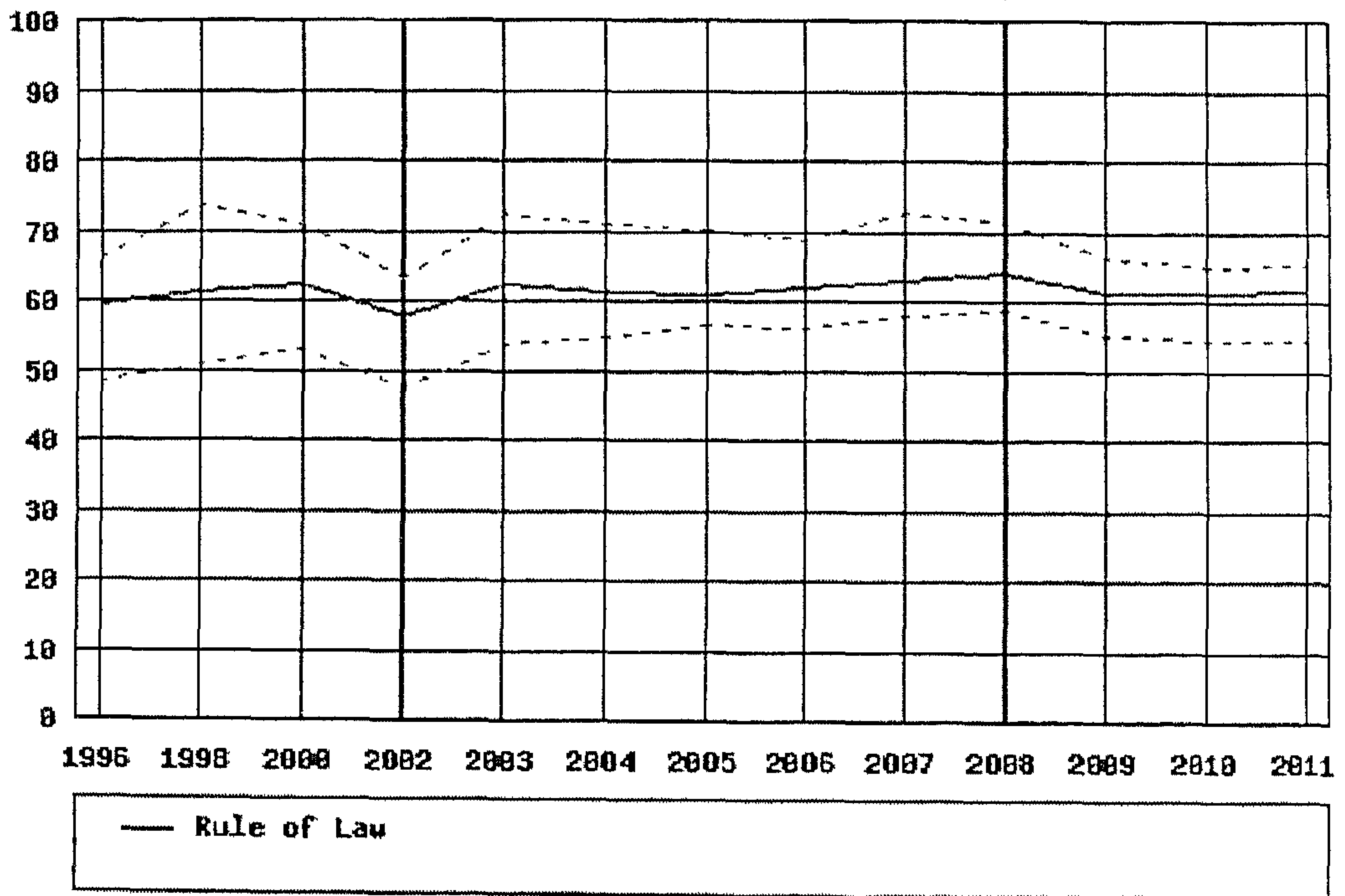

JORDAN (Percentile Rank (0-100))
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1996
1998
2000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
— Political Stability/Absence of Violence


JORDAN (Percentile Rank (0-100))
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1996
1998
2000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
— Voice and Accountability


JORDAN (Percentile Rank (0-100))
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1996 1998 2000 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011
Regulatory Quality


JORDAN (Percentile Rank (0-100))
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1996 1998 2000 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011
Government Effectiveness


JORDAN (Percentile Rank (0-100))
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1996 1998 2000 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011
Control of Corruption


JORDAN (Percentile Rank (0-100))
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1996 1998 2000 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011
Rule of Law

يلحظ من هذا الجدول مدى الاتساق العالي بين علامات الأردن على عامل السيطرة على الفساد والعلامات على ثلاثة عوامل أساسية من عوامل الحوكمة عبر السنوات الخمس عشرة الأخيرة وهي عوامل فاعلية الحكومة، ونوعية التشريعات، وحكم القانون. ويلحظ في هذه العوامل أنها لا تشمل الهيئات أو المؤسسات المعنية بالوقاية من الفساد أو مكافحتها مما يؤشر بشكل واضح إلى أن انشاء الهيئات أو المؤسسات ليس كافياً بحد ذاته للوقاية من الفساد أو مكافحته. فالأهم من ذلك، فاعلية هذه المؤسسات ونوعية التشريعات الحاكمة لعملها وسيادة حكم القانون والمساءلة والشفافية والمشاركة، أي الحوكمة الرشيدة بكل بساطة. وهذا ما يفسر جزئياً بقاء وضع الأردن ثابتاً في الوسط دون حدوث اختراق واضح في السنوات الأخيرة. والأشكال البيانية الستة توضح هذا الأمر، كما يقدم الجدول (21) دليلاً اضافياً على ما نذهب إليه. ومن الملحوظ كذلك تدني علامات الأردن وبشكل مستمر عبر السنوات على عاملي المشاركة والمساءلة والإستقرار السياسي وغياب العنف الأمر الذي يسهم بشكل واضح في تقييم الوضع العام للحوكمة في الأردن خاصة بأن معاملات الإرتباط بين كل من المشاركة السياسية والحريات المدنية من جهة ومؤشر مدركات الفساد علاقة عكسية قوية كما يتبين من الجدول رقم (19) أي أنه كلما انخفضت المشاركة والحريات زاد الفساد.

جدول رقم (21)

وضع الأردن على تسعة مؤشرات في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد

المؤشر	السنة	العلامة	الترتيب/ العلامة المئينية
مدركات الفساد	2012	4.8	58/176
التنافسية الدولية	2011/12	4.9	71/142
استقلال القضاء	2011/12	4.4	49/142
حكم القانون	2010	0.129*	%61***
حرية الصحافة	2011/12	5.68**	128/179
المشاركة والمساءلة	2011/12	0.832-*	27***
ضبط الفساد	2010	0.403*	59***
شفافية الموازنة	2010	5.00**	Some
التنمية البشرية	2011	0.698	95/187 (M)

● تتراوح العلامة ما بين 2.5(+) - 2.5(-)

●● العلامة الأصلية هي علامة من 100 وتم اختزالها إلى علامة من 10 للتوحيد

●●● العلامة المئينية ٪61 على سبيل المثال تعني أن الأردن أفضل من ٪61 من الدول وأن العلامة ٪27 تعني أن الأردن كان أفضل من ٪27 من الدول فقط

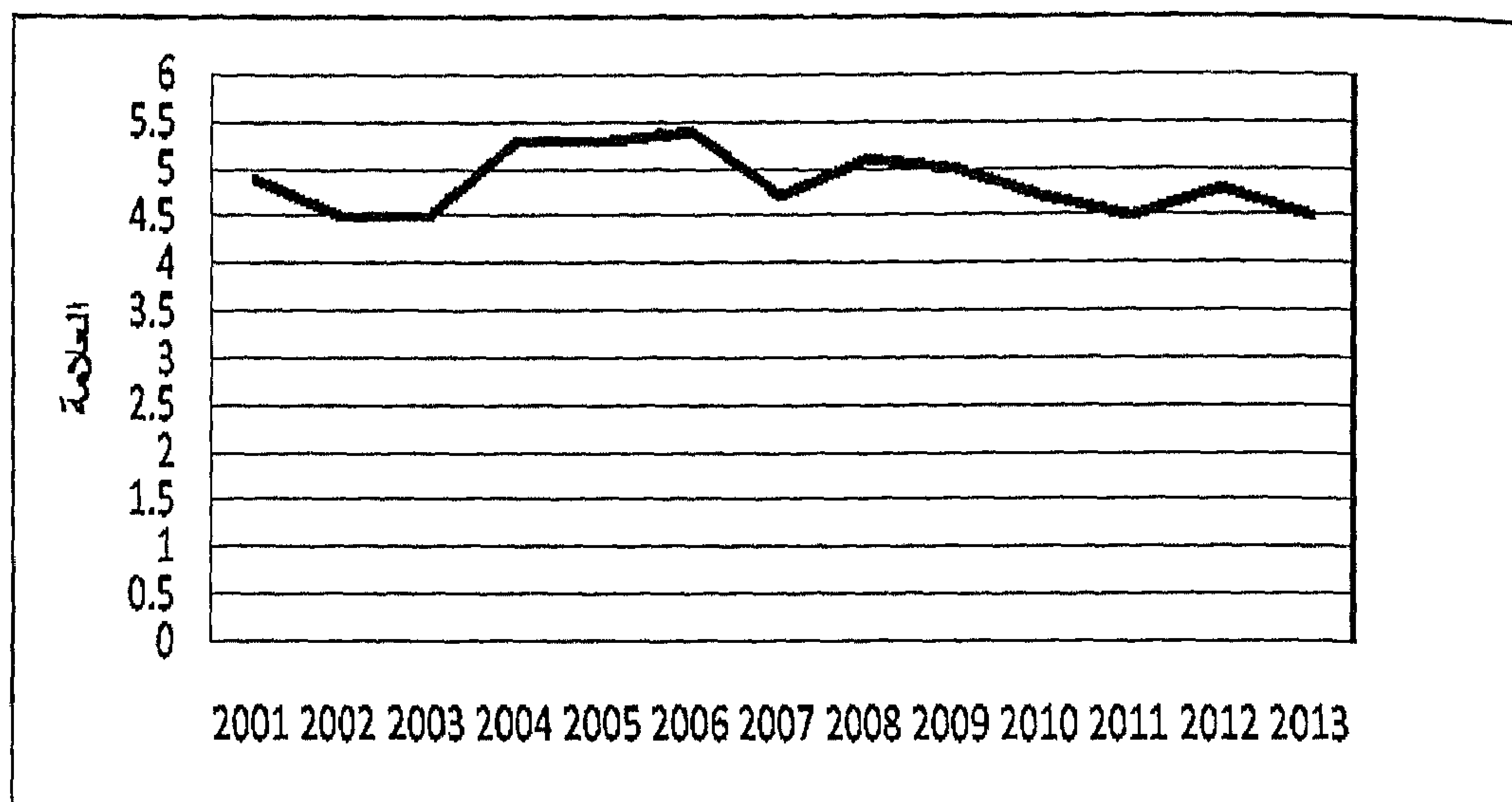
يتبين من هذا الجدول مدى تطابق علامات الأردن على مؤشرات مدركات الفساد والتنافسية الدولية واستقلال القضاء وحرية الصحافة وشفافية الموازنة من ناحية، ومدى التطابق بين العلامات المئينية على مؤشري حكم القانون وضبط الفساد. كما يلحظ أن أدنى علامة مئينية حصل عليها الأردن كانت 27 في مجال المشاركة والمساءلة في العام 2011/2012، أي أن الأردن في ذلك العام كان أفضل من 27% من الدول فقط. إن هذه الدلائل مجتمعة ساهمت في بقاء وضع الأردن على ما هو عليه في مؤشر مدركات الفساد في السنوات الأخيرة الأمر الذي يمكن الاستدلال عليه من الجدول (22) والمنحنى البياني التالي.

جدول رقم (22)

وضع الأردن على مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية❖

السنة	الترتيب	العلامة
2001	37	4.9
2002	40	4.5
2003	41	4.5
2004	37	5.3
2005	37	5.3
2006	40	5.4
2007	53	4.7
2008	47	5.1
2009	49	5.0
2010	50	4.7
2011	56	4.5
2012	58	4.8
2013	66	4.5

رسم بياني يبين وضع الأردن على مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية



ويشير الجدول رقم (22) إلى أن علامات الأردن على مؤشر مدركات الفساد تتراوح ما بين 5.4 (أفضل علامة حصل عليها عام 2006) و4.5 (أسوأ علامة حصل عليها في الأعوام 2002 و2003 و2011 و2013). وهذا يعني أن علامة الأردن على هذا المؤشر بقيت حول الوسط خلال عقد من الزمان.

إن وضع الأردن هذا ليس فريداً من نوعه، ذلك أن نفس النمط من العلاقات بين العوامل والمؤشرات يمكن أن تلحظه في حالة كافة الدول. فإذا نظرنا إلى أسوأ عشر دول على مؤشر مدركات الفساد نجد أنها جميعها تعاني من مشكلات مزمنة في الحوكمة أو أنها دول تمر في حالة حروب أو اضرابات داخلية أو تتميز بحكم فردي مطلق. وبين هذه الدول خمس دول عربية حسب نتائج مؤشر عام 2013 هي الصومال والسودان والعراق وليبيا وسوريا (الجدول رقم 23)

جدول رقم (23)

أسوأ عشر دول في مؤشر مدركات الفساد لعام 2013

الدولة	الترتيب	العلامة
الصومال	175	8
كوريا الشمالية	175	8
أفغانستان	175	8
السودان	174	11
جنوب السودان	173	14
ليبيا	172	15
العراق	171	16
أوزبكستان	168	17
تركمنستان	168	17
سوريا	168	17

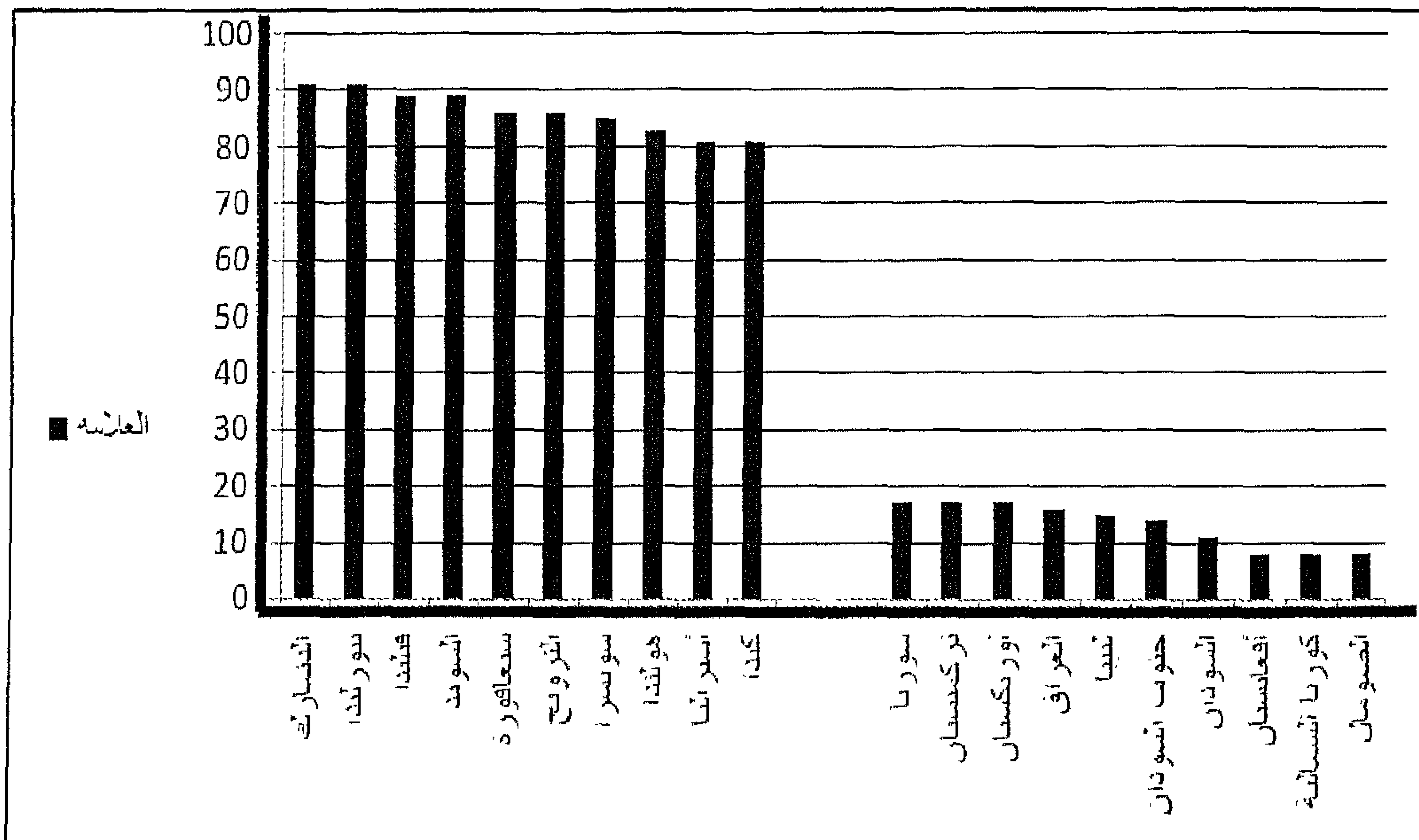
وفي الجهة المقابلة نجد أن أفضل عشر دول على مؤشر مدركات الفساد هي إما أنها دول الديمقراطيات الغربية الراسخة التي تتميز بتطور الحوكمة فيها أو دولة تتميز بسيادة حكم القانون ومتانة اجراءات مكافحة الفساد فيها مثل سنغافورة (جدول رقم 24). وتحتل هذه الدولة الصغيرة موقعاً بين أفضل عشر دول على مدى السنوات العشر الأخيرة. إن هذه المعطيات تقدم دعماً إضافياً واضحاً على العلاقة العضوية بين مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة.

جدول رقم (24)

أفضل عشر دول في مؤشر مدركات الفساد لعام 2013

الدولة	الترتيب	العلامة
الدنمارك	1	91
نيوزلندا	1	91
فنلندا	3	89
السويد	3	89
سنغافورة	5	86
النرويج	5	86
سويسرا	7	85
هولندا	8	83
استراليا	9	81
كندا	9	81

رسم بياني يبين أفضل عشر دول وأسوأ عشر دول في مؤشر مدركات الفساد لعام 2013



5

الفصل الخامس

المبادرات والجهود الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد

كانت الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد موضوع الاهتمام الرئيسي لعدد من المبادرات والجهود الدولية في العقد الأخير من القرن العشرين. وقد احتل موضوع مكافحة الفساد مركز الصدارة في هذه المبادرات، اذ اعتبرت كافة المبادرات ان الفساد هو العائق الأول والرئيس للتنمية في الأقطار المختلفة. ولقد كان أفضل تعبير عن الجهود الدولية المبذولة في مجال مكافحة الفساد ما قاله مدير البنك الدولي السابق جيمس ولفنسون من " أن جهده الشخصي سينصب على إخراج الحرف الكبير ف (فساد) من الخزانة" "My own effort will be to bring the big C- word (Corruption) out of the closet". ولا تعد هذه المقولة غريبة في ذلك الوقت، حيث إن كلمة فساد كانت من المحرّمات في أروقة البنك الدولي حتى منتصف التسعينيات من القرن العشرين. (من المفارقات الطريفة في هذا الموضوع أن خلف السيد ولفنسون قد أقصي من منصبه كرئيس للبنك الدولي بتهمة المحسوبية).

إن المبادرات الدولية في العشرين سنة الأخيرة في مجال الحوكمة كثيرة جداً. وليس من أهداف هذا الكتاب ذكر او استعراض كافة هذه المبادرات الرسمية، بل سيتم اقتصار الحديث عن تلك المبادرات التي لها ارتباط مباشر بمكافحة الفساد، كالاتفاقيات الدولية والبيانات التي تعكس التزامات سياسية كقرارات الجمعية العامة والمؤتمرات الدولية والمعايير والمحكات الهادفة لضبط ممارسات الفساد، كممارسات الموظفين العموميين على سبيل المثال. وفيما يلي بعض هذه المبادرات الدولية حسب التسلسل الزمني لظهورها.

المبادرات على مستوى الأمم المتحدة

تشمل المبادرات على المستوى الدولي الأصناف الثلاثة سابقة الذكر - الأدوات القانونية الرسمية، البيانات، ومعايير ومحكات ضبط الممارسات. وفيما يلي أهم هذه المبادرات حسب تسلسلها الزمني:

1. المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 51/59 بتاريخ 12/12/1996.
2. إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية الصادرة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 51/1991 بتاريخ 12/12/1996.

3. اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات المتعلقة بها[100] التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم 55/25 بتاريخ 15/11/2000. وهي أول اتفاقية دولية يشار فيها إلى الفساد مباشرة حيث تناولت المادة الثامنة من الاتفاقية تجريم الفساد، كما تناولت المادة التاسعة تدابير مكافحة الفساد. أما فيما يتعلق بجريمة غسيل الأموال والتي غالباً ما ترتبط مع الفساد فقد أشارت إليها المادة السابعة من الاتفاقية.

4. تقرير اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية لإعداد مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن صك قانوني دولي لمكافحة الفساد عملاً بالطلب الوارد في الفقرة (6) من قرار الجمعية العامة رقم 55/61 بتاريخ 4/12/2000. وقد شكل هذا التقرير الأساس الذي بنيت عليه عملية التفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

5. قرار المجلس الاقتصادي الاجتماعي رقم 13/2001 بتاريخ 24/7/2001 المعنون "تعزيز التعاون الدولي لمنع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع والمتأتية من أفعال الفساد بما في ذلك غسيل الأموال، وعلى إعادة تلك الأموال".

6. قرار الجمعية العامة رقم 56/ 186 بتاريخ 21/12/2001 ورقم 57/244/ 202 بتاريخ 20/ 12/2002 بشأن منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية. وقد أعطى هذان القراران وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ضمن أمور أخرى، دعما كبيراً لجهود اللجنة الدولية المخصصة للتفاوض بشان اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[101] حيث تضمنت الاتفاقيةفصلاً كاملا عن هذا الموضوع تحت عنون "استرداد الموجودات".

7. إنشاء اللجنة المخصصة للتفاوض حول اتفاقية واسعة وفعالة يشار إليها باسم " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" على جميع المستويات بموجب قرار الجمعية العامة رقم 55/61 بتاريخ 4 كانون أول/ ديسمبر، 2000 [102].

---

100 هناك ثلاثة بروتوكولات ملحقة بالاتفاقية ومكملة لها وهي:

أ. برتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال

ب. برتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو

ج. بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير شرعية.

101 انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

102 المؤلف هو رئيس اللجنة بالإنابة لهذه اللجنة

8. تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية والذي عقد بتاريخ 18-22/3/2002 في مدينة مونتيري بالمكسيك والذي جرى فيه التشديد على أن مكافحة الفساد على جميع المستويات هي إحدى الأولويات القصوى.

9. تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة والذي عقد خلال الفترة 26/8 – 4/9/ 2002 في مدينة جوهانسبرغ في جنوب افريقيا والذي أكد على أن الفساد يهدد التنمية المستدامة للشعوب.

10. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والصادرة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 58/4 بتاريخ 31/10/2003. وهذه الاتفاقية هي الاتفاقية الدولية الوحيدة التي تضع إطاراً شاملا لمكافحة الفساد واستنادا إلى نهوج متعددة.

1. مجلس أوروبا :

أ. "إتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا" بشان الفساد والمعتمد من قبل مجلس وزراء مجلس أوروبا قي شهر تشرين الثاني/نوفمبر 1998.

ب. "إتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا" والمعتمد من قبل مجلس وزراء أوروبا في شهر تشرين الثاني / نوفمبر 1999.

2. الاتحاد الأوروبي:

أ. "إتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية" والمعتمدة من قبل مجلس الاتحاد الأوروبي في 26/7/1995.

ب. البرتوكول الأول والثاني لاتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية" والمعتمدان من قبل مجلس الاتحاد الأوروبي في 27/9/1996 و19/6/1997 على التوالي.

ج. "إتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الفساد" والمعتمدة من قبل مجلس الاتحاد الأوروبي في 26/5/1997 .

د. "صك العمل المشترك للاتحاد الأوروبي بشان الفساد في القطاع الخاص" المعتمد بتاريخ 25/12/1998.

3. منظمة الدول الأمريكية:

" إتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد" والتي دخلت حيز النفاذ بتاريخ 6/3/1997.

4. **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD[103]:**

"إتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" الخاصة بمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية والتي وقعت بتاريخ 17/12/1997.

5. **اتحاد الدول الإفريقية:**

"إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربته" التي اعتمدها رؤساء الدول وحكومات الاتحاد الإفريقي في 12 تموز/ يوليو 2003.

6. **الدول العربية:**

"الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد" التي أقرت من الجامعة العربية عام 2010 وتهدف إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون وتشجيع مشاركة الأفراد ومؤسسات المجتمع في جهود منع ومكافحة الفساد وتعزيز التعاون العربي في هذا الشأن. ومع أن الإتفاقية إتفاقية شاملة، إلاّ أنها كسائر الإتفاقيات العربية تفتقد لآلية واضحة للتنفيذ مما يحد من الزامية الدول للإمتثال بما ورد فيها، علماً بأن المادة (33) من الإتفاقية جعلت استعراض التنفيذ أحد مهام مؤتمر الدول الأطراف في الإتفاقية[104].

ونظراً إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هيالأداة الدولية الوحيدة المعتمدة لمكافحة الفساد، ولكونها المبادرة الأكثر شمولاً وإحاطة بموضوع مكافحة الفساد، كما أن لها انعكاسات واضحة على الحوكمة الرشيدة[105]، فسيتم فيما بعد شرحها بشيء من التفصيل.

---

103 قبل صدور اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هذه كانت رشوة الحكومات الأجنبية ومسؤوليها للحصول على العقود ممارسة مقبولة وكانت المبالغ التي تدفع في الرشوة معفاة من الضرائب

104 الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، 2010

105 من الملحوظ أن الإتفاقية لم يرد فيها مصطلح "الحوكمة الرشيدة" التي كانت واردة في تقرير اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية لإعداد مشروع الإطار المرجعي للإتفاقية ومسودة الإتفاقية. وقد تم استبدال هذا المصطلح "بالمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية" بناءً على إصرار عدد من الدول النامية والصين ومنها بعض الدول العربية، كما يلحظ أن الإتفاقية استبدلت مصطلح" مؤسسات المجتمع المدني" "بمشاركة المجتمع" انظر المادتين 9 و13 من الاتفاقية على التوالي.

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد❖

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة، بموجب قرارها رقم 58/4 بتاريخ 31 تشرين أول/ أكتوبر 2003 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم وضعها من قبل اللجنة المخصصة للتفاوض بعد مفاوضات مضنية في مقر الأمم المتحدة في مدينة فيينا/النمسا. وقد ساهم ما يزيد عن مائة وعشرين دولة وعدد من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في المفاوضات التي استمرت مدة سنتين كاملتين[106].

هذا، وكانت الجمعية العامة قد وافقت، بموجب قرارها رقم 55/61 بتاريخ 4 كانون أول/ ديسمبر 2000 على تشكيل اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية دولية فعالة لمكافحة الفساد، وطلبت من الأمين العام للأمم المتحدة عقد إجتماع خبراء حكومي مفتوح العضوية لإعداد الدليل المرجعي للتفاوض. كما طلبت الجمعية العامة، بموجب قرارها رقم 55/188 بتاريخ 20 كانون أول/ ديسمبر 2000 من اجتماع الخبراء المفتوح هذا بحث مسألة تحويل الأموال بطريقة غير شرعية وإعادة هذه الأموال إلى بلدانها الأصلية وذلك إنفاذاً لقرار الجمعية العامة سابق الذكر رقم 55/61.

وقد توصل المجتمع الدولي إلى قناعة راسخة بضرورة وضع صك دولي لمكافحة الفساد نتيجة لعدد كبير من الأسباب والمبررات من أهمها:

1. أن الفساد أصبح ظاهرة عابرة للدول والقارات.
2. الكلفة الباهظة للفساد وارتفاع حجم الأموال المهدرة فيه بشكل غير مسبوق.
3. تفاقم الفساد وانتشاره على كافة المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.
4. إرتباط الفساد بالأشكال المتعددة للجريمة وخاصة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.
5. ظهور الحاجة لنهج شامل ومتعدد الجوانب لمنع الفساد ومكافحته لتعقد أشكاله.
6. ظهور الحاجة للمساعدات التقنية والتعاون الدولي في بناء القدرات والمؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد لوقف نزف الأموال خاصة في الدول النامية والأقل نمواً.

❖ نشر هذا الجزء من الكتاب في كتاب منظمة برلمانيين عرب ضد الفساد بعنوان دليل البرلماني العربي لضبط الفساد والذي أعده د. بول سالم.

106دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز النفاذ بتاريخ 14/12/2005، وبتاريخ 01/12/2013 كان عدد الأطراف في الإتفاقية 169 دولة وجهة دولية، وعقد حتى إعداد هذا الكتاب خمسة مؤتمرات للدول الأطراف وحسب المادة 68/1 تدخل الإتفاقية حيز النفاذ بعد (90) يوماً من إيداع صك التصديق لثلاثين دولة.

7. التيقن من أن منع الفساد والحد من آثاره مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول.

8. زيادة الإعتقاد بضرورة تكاثف جهود جميع القطاعات العامة والخاصة والمدنية والأهلية لمكافحة الفساد مكافحة فعالة.

9. الحاجة إلى نهج متعدد الجوانب للتعامل مع ظاهرة معقدة كالفساد وخاصة في جوانب التجريم والمساعدة القانونية المتبادلة واسترداد الموجودات.

10. الحاجة إلى بناء وتعزيز ثقافة عالمية تعمل على نبذ الفساد وإعلاء شأن قيم النزاهة.

إن وضع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد قد جاء تتويجاً لجهود مكثفة بذلها المجتمع الدولي عبر عدد من المؤتمرات والقرارات، وما نجم عنها من اتفاقيات وتوصيات، وتكريساً للجهود التي بذلتها المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في مجال مكافحة الفساد، وامتداداً طبيعياً للإتفاقيات الإقليمية وعبر الإقليمية في هذا المجال.

ففي المجال الدولي وبالذات فيما يتعلق بالأمم المتحدة، شكلت بعض التطورات التي سبقت الإشارة إليها محطات بارزة ساعدت على ظهور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وأول هذه المحطات هو إنجاز اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية (Transnation-al Organized Crime) ، وإقرارها بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 55/25 ودخولها حيز النفاذ بتاريخ 29 كانون أول/ ديسمبر 2003، هذه الاتفاقية التي تضمنت تدابير لمكافحة الفساد ذي الصلة بالجريمة المنظمة، بما في ذلك أحكاماً تتعلق بمعاقبة أفعال الفساد التي يتورط فيها موظفون عموميون[107]. والمحطة الثانية المهمة كانتاعتماد المجلس الإقتصادي والإجتماعي للأمم المتحدة القرار رقم 13/2001 بتاريخ 24 تموز/ يوليو 2001، القاضي "بتعزيز التعاون الدولي لمنع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع المتأتية من أفعال فساد، بما في ذلك غسيل الأموال، وعلى إعادة تلك الأموال". وتتضح أهمية ذلك القرار في تطور التفكير الدولي في موضوع الفساد في طلب المجلس إلى فريق الخبراء الحكومي مفتوح العضوية أن ينظر في أربعة أمور محددة باعتبارها بنود عمل يمكن إدراجها في مشروع الإطار المرجعي للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وهذه الأمور هي[108]:

107 مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية، 2003

108 القرار رقم 13/2001 بتاريخ 24 تموز/ يوليه 2001 للمجلس الإقتصادي والإجتماعي

أ. تدعيم التعاون الدولي لمنع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصادر غير المشروعة بما في ذلك غسيل الأموال المتأتية من أفعال الفساد.

ب. إستحداث تدابير تكفل إسهام العاملين في النظم المصرفية والمؤسسات المالية في منع تحويل هذه الأموال وذلك بتسجيل المعاملات على نحو يتسم بالشفافية.

ج. إدراج الأموال المتأتية من أفعال الفساد في عداد عائدات الجريمة، والنص على أن أي فعل فساد ممكن أن يكون جرماً أصلياً فيما يتعلق بغسيل الأموال.

د. وضع معايير لتحديد البلدان المناسبة التي ينبغي أن تعاد إليها هذه الأموال.

لم تكن الجهود الدولية سابقة الذكر هي وحدها التي أثرّت في وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بل إن جهود المنظمات الإقليمية وعبر الإقليمية في هذا المجال وما نجم عنها من صكوك قانونية لعبت دوراً حاسماً ليس فقط في ظهور هذه الإتفاقية، بل وفي تحديد شكل الإتفاقية وأبعادها وشموليتها. كما أن هذه الصكوك أسهمت في تطور الفكر المتعلق بظاهرة الفساد وكيفية مكافحته، وفي تحديد مواقف المفاوضين الدوليين الذين حضروا إلى فيينا وفي خلفيات تفكيرهم ما توصلت إليه هذه الصكوك. ولذا، فإن اللجنة الدولية المخصصة للتفاوض حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أخذت علماً بها مع التقدير الذي تستحقه لدورها في صوغ الاتفاقية.

المفاوضات المتعلقة بالاتفاقية

الأعمال التمهيدية

نص قرار الجمعية العامة رقم 55/61 على ضرورة عقد إجتماع دولي لخبراء حكوميين مفتوح العضوية لإعداد مشروع إطار مرجعي تستند إليه عملية التفاوض بخصوص وضع الصك القانوني المقبل لمكافحة الفساد. وعقد فريق الخبراء هذا إجتماعاً في مقر الأمم المتحدة في فيينا في الفترة من 30 تموز/ يوليو إلى 3 آب/ أغسطس 2000. تدارس فيه الإطار المرجعي المطلوب وأوصى، من خلال لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية والمجلس الإقتصادي والإجتماعي، الجمعية العامة أن تعتمد مشروع قرار عن الإطار المرجعي للتفاوض الذي تم التوصل إليه في الإجتماع. وفعلاً، أقرت الجمعية العامة مشروع القرار هذا بتاريخ 9 نيسان/ إبريل 2001 تحت رقم 56/260. وأثناء مداولات مشروع القرار طلبت حكومة الأرجنتين استضافة إجتماع تحضيري غير رسمي للجنة المخصصة، وقد قبلت الجمعية العامة هذا الطلب. وفي الفترة الواقعة ما بين 4 – 7 كانون الأول/ ديسمبر 2001 عقدت اللجنة المخصصة اجتماعاً غير رسمي في مدينة بوينس آيرس، الأرجنتين تدارست فيه المقترحات المتعلقة

بمضمون الصك القانوني المقبل. وبعدها، أعدت سكرتاريا لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية مشروعاً مقترحاً للإتفاقية شكل أساس التفاوض اللاحق.

أعمال اللجنة المخصصة للتفاوض[109]

عقدت اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد سبع دورات للتفاوض في فيينا. كما عقدت عدة مشاورات غير رسمية وحلقة عمل تقنية بشأن استرداد الموجودات لتسهيل عملية التفاوض والوصول إلى توافق الآراء. وتم عقد دورات التفاوض هذه على النحو التالي:

- الدورة الأولى وعقدت في الفترة من 21 كانون الثاني/ يناير إلى 1 شباط/ فبراير 2002 وعقدت في أثنائها 20 جلسة بحضور ممثلي 97 دولة.
- الدورة الثانية وعقدت في الفترة من 17 – 28 حزيران/ يونيه 2002 وعقدت في أثنائها 20 جلسة بحضور ممثلي 123 دولة.
- الدورة الثالثة وعقدت في الفترة من 30 أيلول/ سبتمبر إلى 11 تشرين أول/ أكتوبر 2002 وعقدت في أثنائها 20 جلسة بحضور ممثلي 123 دولة.
- الدورة الرابعة وعقدت في الفترة من 13 – 24 كانون الثاني/ يناير 2003 وعقدت في أثنائها 20 جلسة بحضور ممثلي 117 دولة.
- الدورة الخامسة وعقدت في الفترة من 10 – 12آذار/ مارس 2003 وعقدت في أثنائها 20 جلسة عامة وعشر جلسات موازية للمشاورات غير الرسمية بحضور ممثلي 114 دولة.
- الدورة السادسة وعقدت في الفترة من 21 تموز/ يوليو إلى 8 آب/ أغسطس 2003 وعقدت في أثنائها 37 جلسة عامة بحضور ممثلي 128 دولة.
- الدورة السابعة وعقدت في الفترة من 29 أيلول/ سبتمبر إلى 1 تشرين الأول/ أكتوبر وعقدت في أثنائها 6 جلسات عامة بحضور ممثلي 114 دولة.

بالإضافة إلى مندوبي الدول، حضر دورات التفاوض مراقبون عن وحدات الأمانة العامة للأمم المتحدة، وهيئات الأمم المتحدة المتخصصة ومعاهدها البحثية، والوكالات المتخصصة ومعاهد شبكة برامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، ومنظمات حكومية دولية وغير حكومية.

---

109 انظر الوثيقة A/58/422 بتاريخ 7 أكتوبر 2003 للحصول على تقرير كامل عن أعمال دورات التفاوض للجنة المخصصة

وفي الجلسة الأولى من الدورة الأولى انتخبت اللجنة المخصصة للتفاوض أعضاء المكتب التالية أسماؤهم بالتزكية.

الرئيس:	هيكتور تشاري سامبير	(كولومبيا)
نواب الرئيس:		
	توماس ستيلتسر	(النمسا)
	كارولي بارد	(هنغاريا)
	محي الدين توق	(الأردن)
	إيفان كوليندا فيلو	(موريشيوس)
	عبد القادر بن ريمداب	(نيجيريا)
	فكتور غارسيا الثالث	(الفلبين)
	خافيير بولينيتش	(بيرو)
	بيتر جنكينز	(المملكة المتحدة)
المقرر:	آنا غروبينسكا	(بولندا)

وبعد الدورة السادسة توفي رئيس المكتب السفير هيكتور سامبير فاجتمع المكتب وأوصى أن يتولى السفير محي الدين توق (الأردن) رئاسة اللجنة بالإنابة وأن يبقى تركيب المكتب على ما هو عليه لحين إنهاء التفاوض واجتماع مؤتمر الدول الأطراف. وفي الجلسة الأولى من الدورة السابعة وافقت اللجنة المخصصة بتوافق الآراء على توصية المكتب. فاستمر المؤلف في رئاسة اللجنة المخصصة للتفاوض إلى حين انعقاد المؤتمر الأول للدول الأطراف الذي عقد في البحر الميت - الأردن خلال الفترة 10 - 14/12/2006. وفي هذه الأثناء قدم المؤلف الإتفاقية للجمعية العامة بتاريخ 31/10/2003 حيث تمت الموافقة عليها بتوافق الآراء. وتقرر عقد المؤتمر الدولي عالي المستوى لفتح التوقيع على الاتفاقية في مدينة مريدا بالمكسيك يوم 09/12/2003. واعتبر هذا اليوم كذلك يوم الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ونظراً للتجربة الناجحة للجنة المخصصة لوضع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المتمثلة بتشكيل فريق اتساق لغوي، ولما كان لعمل هذا الفريق من أثر طيب في تحقيق اتساق المشروع بجميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة، فقد شكلت اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أيضاً فريقاً للاتساق اللغوي شمل ممثلين عن كافة المجموعات الإقليمية واللغات الرسمية. وعقد هذا الفريق 29 جلسة ابتداءً من الدورة الخامسة. وفي الفترة ما بين إقرار الجمعية العامة للإتفاقية ودخولها حيز النفاذ، شارك

المؤلف في الترويج للإتفاقية في كافة المناطق الإقليمية المعتمدة في الأمم المتحدة، كما رأس اللجنة الدولية التي وضعت الدليل التشريعي للإتفاقية. كذلك رأس الفريق الدولي الذي أقر القواعد الإجرائية لمؤتمر الدول الأطراف.

الاتفاقية

تهدف الاتفاقية كما هو موضح في مادتها الأولى إلى:

1. منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع.
2. زيادة التعاون الدولي وتبادل المساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.
3. تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية أوالممتلكات العمومية، واختصاراً تعزيز الحوكمة الرشيدة.

ولتحقيق هذه الأهداف، فقد تم تنظيم الاتفاقية من ديباجة وثمانية فصول تشمل (71) **مادة على النحو التالي:**

الفصل الأول: الديباجة	المواد من 1 إلى 4
الفصل الثاني: التدابير الوقائية	المواد من 5 إلى 14
الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون	المواد من 15 إلى 42
الفصل الرابع: التعاون الدولي	المواد من 43 إلى 50
الفصل الخامس: استرداد الموجودات	المواد من 51 إلى 59
الفصل السادس: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات	المواد من 60 إلى 62
الفصل السابع: آليات التنفيذ	المواد من 63 إلى 64
الفصل الثامن: أحكام ختامية	المواد من 65 إلى 71

وتتطلب هذه الإتفاقية من الدول المصادِقة عليها التزامات قانونية بتجريم حزمة من ممارسات الفساد، وإنشاء أوتطوير مؤسسات قائمة وطنية لمنع ممارسات الفساد وملاحقة مرتكبيها، والتعاون مع الحكومات الأخرى لاستعادة الممتلكات المسروقة (بما فيها الأموال)، ومساعدة بعضها البعض، بما في ذلك عن طريق المساعدات الفنية والمالية في مكافحة الفساد، وتقليل فرص ظهوره، وتعزيز النزاهة. وقد بلغ عدد الدول والجهات المصادقة على

الإتفاقية حتى نهاية عام 2013 (169) دولة وجهة منها (17) دولة عربية مصادقة و(3) دول موقعة فقط[110].

وقد عقد حتى إعداد هذا الكتاب خمسة مؤتمرات للدول الأطراف على النحو التالي:

1. المؤتمر الأول. عقد في البحر الميت/ الأردن في الفترة من 10 – 14/12/2006.
2. المؤتمر الثاني. عقد في جزيرة بالي/ أندونيسيا في الفترة من 28/01 – 01/02/2008.
3. المؤتمر الثالث. عقد في مدينة الدوحة/ قطر في الفترة من 09 – 13/11/2009.
4. المؤتمر الرابع. عقد في مدينة مراكش/ المغرب في الفترة من 24 – 28/10/2011.
5. المؤتمر الخامس للدول الاطراف في بنما في الفترة من 25 – 29/11/2013.

وقبل الخوض في مضامين الإتفاقية، لا بد من إيراد ثلاث ملاحظات سبق وذكرت ملاحظتان منها تحت عنوان تعريف الفساد. الملاحظة الأولى أن الاتفاقية لا تتضمن تعريفاً للفساد لسببين؛ الأول صعوبة الوصول إلى تعريف شامل يغطي كافة أشكال الفساد، والثاني صعوبة الاتفاق على التعريف أثناء عملية التفاوض من قبل ما يزيد عن 100 دولة. أما الملاحظة الثانية أنها قد تم تعريف الموظف العمومي بطريقة شاملة وواسعة بحيث تغطي جريمة الفساد ممارسات أكبر عدد ممكن من الموظفين العموميين بحيث تشمل أي موظف يقوم بولاية عامة سواء كان موظفاً وطنياً أو دولياً. أما الملاحظة الثالثة فهي أن الإتفاقية لم تشر إلى مبيعات الدولة ومكامن الفساد فيها إلاّ بشكل غير مباشر، بينما أشارت إلى المشتريات العمومية بالتفصيل. ومن المعلوم أن الرشاوى والعمولات التي يتم دفعها أثناء عمليات البيع تصل إلى مبالغ خيالية في بعض الحالات.

يحدد **الفصل الأول** من الإتفاقية بيان الأغراض من الاتفاقية ونطاق الانطباق وصون السيادة، إذ تحدد الاتفاقية أن الغرض منها يكمن في ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد من ناحية أولى، وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد شاملاً استرداد الموجودات من ناحية ثانية، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية من ناحية ثالثة. أما نطاق انطباقها فتنص الإتفاقية على "منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وارجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة في الاتفاقية". وتحدد الاتفاقية بأنه ليس من الضروري أن تكون الجرائم المبينة فيها قد ألحقت ضرراً أو أذى بأملاك الدولة. وكاتفاقية

110 للإطلاع على الدول العربية المصادقة على الاتفاقية انظر الملحق رقم (12)

دولية ملزمة للأطراف فيها تحدد بشكل لا لبس فيه بأن التزامات الدول الأطراف ينبغي أن تتم على نحو يتسق مع مبدأ تساوي الدول في السيادة وسلامة آراضيها، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. كما تحدد بشكل واضح عدم جواز ممارسة أي دولة طرف أي ولاية قضائية أو أداء وظائف يناط أداؤها حصراً بسلطات الدولة ذات السيادة.

ويحدد الفصل الثاني التدابير الوقائية التي يجب أن تتخذها الدول الأطراف في هذه الإتفاقية لمنع وقوع الفساد، سواء كان ذلك في مجال تبني السياسات والممارسات، أو اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية والقضائية لمنع وقوع الفساد في القطاع العام أو الخاص. وتعتبر الإتفاقية رائدة في هذا المجال لأنها تكاد تكون الإتفاقية الدولية الوحيدة التي تفرد باباً خاصاً للتدابير الوقائية. ويدل هذا على أهمية المنع والوقاية في الجهود الوطنية والدولية لمكافحة الفساد بطريقة فعالة. إن أكبر إنجاز لهذه الإتفاقية كما قال الأمين العام السابق للأمم المتحدة السيد كوفي عنان في كلمته في جلسة الجمعية العامة التي أقرت الإتفاقية يكمن في "الدعوة لاتخاذ الاجراءات الوقائية واستعادة الممتلكات التي تم الحصول عليها بأفعال فساد إلى بلدانها الأصلية التي سرقت منها". إنه لمن المؤسف حقاً أن الفساد لا يُكتشف ولا يطفو إلى السطح إلا بعد ارتكاب أفعاله وممارساته، وكنتيجة طبيعية لا يمكن ملاحقة مرتكبي أفعال الفساد إلا بعد وقوعه. ولذا فإن أي استراتيجية فعالة لمكافحة الفساد تتطلب إجراءات وقائية قوية. واستناداً إلى هذا الأمر، فقد احتوت الإتفاقية على فصل كامل من عشر مواد لتحديد التدابير الواجب على الدول الأطراف اتخاذها في القطاعين العام والخاص للوقاية من الفساد. وعموماً يمكن إدراج مواد هذا الفصل في ثلاثة مجالات رئيسية هي:

1. مجال السياسات والممارسات الوطنية لمكافحة الفساد والهيئات التي سيناط بها تنفيذ السياسات.
2. مجال تدعيم النزاهة في القطاعين العام والخاص والأدوار التي يمكن أن تلعبها الجهات المتعددة.
3. منع غسيل الأموال واستعادة الممتلكات التي تم تحويلها بطريقة غير مشروعة.

وتتضمن مواد هذا الفصل اتخاذ سياسات وقائية نموذجية مثل وضع سياسات لمكافحة الفساد وتحديد الممارسات الواجب اتخاذها في هذا السبيل، وإنشاء هيئة أو هيئات للقيام بهذا العمل من ناحية، وتحقيق درجة عالية من الشفافية في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية من ناحية ثانية. كما يتطلب هذا الفصل من الدول الأطراف أن تعمل على أن يقوم القطاع العام فيها باتخاذ الإجراءات الملائمة لضمان الشفافية والنزاهة في المؤسسات العامة والممارسات التي تلجأ إليها في مجال المشتريات العامة، وأقسام إدارة الأموال العمومية،

وعمليات الشراء، وكذلك ضمان الكفاءة والفاعلية في تقديم الخدمات. ولذا، فإن هذا الفصل يدعو الدول إلى تعيين الموظفين العموميين على آساس من الجدارة وإلى إخضاعهم لمدونات قواعد السلوك العامة لمكافحة الفساد وإلى إجراءات الإفصاح المالي واتخاذ إجراءات عقابية ملائمة في حالة انتهاكهم للقواعد المقبولة. كما تحض الاتفاقية على الشفافية والمساءلة في الأمور المتعلقة بالمالية العامة. ونظراً للأهمية الخاصة للجهاز القضائي والمشتريات العمومية، فإن هذا الفصل يحدد إجراءات محددة لمكافحة الفساد في هذين المجالين. كما يبين الفصل بأن مكافحة الفساد في القطاع العام تتطلب جهداً من كافة أفراد المجتمع. ولذا، فإن الاتفاقية تدعو الدول الأطراف لدعم مشاركة المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في جهود المكافحة. كما تدعو لرفع درجة الوعي المجتمعي بخطورة الفساد عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة لإبلاغ الناس.

ويحدد **الفصل الثالث** الأمور المتعلقة بالتجريم وإنفاذ القانون، ويتطلب هذا الفصل من الدول اعتماد التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الضرورية لتجريم نطاق واسع من آفعال الفساد إذا لم تكن هذه الأفعال مجرمة في القوانين الوطنية للدول. ونظراً للإختلافات بين النظم الوطنية، فإن هذا الفصل يتطلب من الدول أحياناً لزوم اتخاذ إجراءات التجريم إلاّ أنه يتطلب منها في أحيان أخرى النظر في إمكانية التجريم. وقد اعتبر البعض هذا الأمر ضعفاً في الإتفاقية، إلاّ أنه ومن خبرتي في التفاوض وقيادته أثناء المناقشات المتعددة لم يكن بالإمكان الوصول إلى اتفاقية دولية لمكافحة الفساد بدون هذا التمايز.

وتشتمل أعمال الفساد التي يغطيها هذا الفصل على الرشوة سواء رشوة الموظفين العموميين الوطنيين، أو رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، والاختلاس، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، والرشوة في القطاع الخاص، واختلاس الممتلكات، وغسيلالعائدات الإجرامية، والإخفاء، وإعاقة سير العدالة. وانسجاماً مع طلب الجمعية العامة لتكون الاتفاقية شاملة، عالج هذا الفصل اتخاذ التدابير اللازمة لتحديد مسؤولية الشخصيات الاعتبارية وتجريم أفعال المشاركة والشروع والاعداد لفعل مجرّم وفقاً لهذه الإتفاقية. كما عالج موضوعات العلم والنية والغرض كأركان للفعل الإجرامي وموضوع التقادم. ويحدد هذا الفصل طيفاً واسعاً من الإجراءات القانونية مثل الملاحقة والمقاضاة والجزاءات، والتجميد والحجز والمصادرة، وحماية الشهود والخبراء والضحايا، وحماية المبلغين والتعويض عن الضرر، والسرية المصرفية، والسجل الجنائي. كما يدعو الفصل الدول الأطراف إلى تحديد السلطات المتخصصة في مكافحة الفساد من خلال انفاذ القانون ويحدد أشكال التعاون اللازمة من سلطات إنفاذ القانون والتعاون بين السلطات الوطنية وما بينها وبين القطاع الخاص.

يدعو **الفصل الرابع** إلى التعاون ما بين الدول الأطراف في كافة مجالات مكافحة الفساد، سواء تعلق هذا التعاون في إجراءات المنع (التدابير الوقائية) أو التحقيقات أو التجريم أو ملاحقة المفسدين وتسليم المجرمين. كما أن الدول الأطراف ملزمة بموجب الإتفاقية لتقديم المساعدة القانونية لبعضها البعض في جمع المعلومات وتبادلها وتحويل الأدلة للإستخدام في المحاكم وتسليم المجرمين. كما طلب هذا الفصل من الدول اتخاذ إجراءات لدعم ملاحقة وتجميد ومصادرة عوائد الفساد. ونظراً لأهمية التعاون في مكافحة الفساد العابر للحدود والقارات، خصص هذا الفصل المادة (46) للمساعدة القانونية المتبادلة وفصّل الأحكام المتعلقة تفصيلاً في غاية الدقة في حالة كون البلدان مرتبطة بمعاهدة لتبادل المساعدة القانونية أو غير مرتبطة. كما حدد الفصل الأمور المتعلقة بنقل الإجراءات الجنائية، والتعاون في مجال إنفاذ القانون والتحقيقات المشتركة وأساليب التحري الخاصة.

ونظراً للأهمية الخاصة التي يحظى بها موضوع تهريب الموجودات (النقدية والعينية) عبر الدول وضرورة استردادها من قبل الدولة الأصلية التي تم تهريب الأموال منها، فقد أفردت الإتفاقية **الفصل الخامس** لهذا الأمر. إذ أنها الاتفاقية الدولية الوحيدة التي تعالج هذا الأمر بشكل شمولي. وانطلاقاً من هذه الأهمية الخاصة، فإن هذا الفصل يدعو من البداية الدول الأطراف أن تمد المساعدة لبعضها البعض بأكبر قدر من التعاون المشترك في هذا المجال. ويدعو هذا الفصل الدول الأطراف إلى اتخاذ إجراءات محددة لمنع إحالة العائدات المتأتية من الجريمة وكشفها بداية، وذلك مثل التحقق من هوية الزبائن وتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في الحسابات عالية القيمة، وإنشاء مصاريف ليس لها وجود مادي ضمن إجراءات عديدة أخرى. كما يحدد الفصل تدابير الاسترداد وآلياته من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة. ويحدد الفصل كذلك آليات التعاون الخاص وإرجاع الموجودات والتصرف فيها. ويدعو الفصل أخيراً إلى النظر في إمكانية إنشاء وحدة للمعلومات الاستخبارية الدولية.

أما **الفصل السادس** فيتناول المساعدة التقنية وتبادل المعلومات عن طريق التدريب وجمع المعلومات وتحليلها وتبادلها وبعض التدابير الأخرى من خلال التنمية الاقتصادية مثل زيادة المساعدات للدول التي تتخذ تدابير خاصة في مجال مكافحة الفساد.

أما **الفصلان السابع والثامن** فيتناولان آليات التنفيذ والأحكام الختامية ويتضمنان مواد نموذجية في معظم الإتفاقيات الدولية مثل مؤتمر الدول الأطراف، وأمانة الاتفاقية، وتسوية النزاعات، والتوقيع والتصديق والقبول والإقرار والانضمام، وبدء النفاذ، والتعديل، والإنسحاب، وما إلى ذلك.

الإلتزامات التي تحققها الاتفاقية على الدول الأطراف[111]

تحدد الإتفاقية ثلاثة أشكال من الإلتزامات على الدول الأطراف بشكل عام كل واحد منها يوضح مستوىً مختلفاً من الإلتزام، وهذه هي:

1. إلتزامات إجبارية بموجب الإتفاقية تتطلب من الدول الأطراف وضع تشريعات محددة إن لم تكن موجودة لديها أصلاً.
2. إلتزامات على الدول الأطراف أن تأخذها بعين الإعتبار (أو أن تحاول تطبيقها).
3. تدابير طوعية وغير ملزمة للدول الأطراف إلاّ أن الأخذ بها هو من باب حسن النية نحو تنفيذ مواد الإتفاقية.

وقد جاءت هذه المستويات الثلاث من الإلتزامات لمراعاة الإختلافات في النظم التشريعية للدول الأطراف، كما أملتها ظروف التفاوض الموضوعية التي تعمل على قاعدة توافق الآراء، والتي بدورها تفضي إلى اعتماد أفضل الحلول الممكن الإتفاق عليها. وكما هو معلوم، هناك اختلافات جوهرية بين المجموعات الإقليمية والدول في توجهاتها السياسية والإقتصادية العامة ونظرتها إلى أفضل السبل لمقاربة موضوع الفساد. كما أن مستوى التطور الاقتصادي والتشريعي يفرض كذلك قيوداً عملية أخرى على الحدود التي يمكن أن تلتزم بها الدول المختلفة؛ فمنظومة الدول التي قطعت شوطاً طويلاً في مكافحة الفساد كانت تريد مواداً أكثر إلزاماً، سواء ما تعلق بالإجراءات الوقائية أو التجريم، بالمقارنة مع ما يمكن أن تقبل به دولة كالولايات المتحدة تؤمن بالإقتصاد المفتوح أو الصين التي تؤمن بالإقتصاد الموجّه، ومجموعة الدول الإفريقية والأمريكية اللاتينية التي اكتوت بظاهرة تهريب الموجودات نتيجة أفعال الفساد والتي تريد إجراءات أكثر إلزاماً في مجال استرداد الموجودات. كما أن الدول المتقدمة كانت تريد درجة أكبر من مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد مما يمكن أن تقبل به دولة كالصين أو بعض الدول النامية. إن توافق الآراء على الحدود الدنيا المقبولة دولياً يصبح دوماً عرضة لانتقادات منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية التي تريد درجة أعلى من التزام الدول. فمنظمة الشفافية الدولية، على سبيل المثال، وجهّت انتقادات أساسية للإتفاقية كون الكثير من التدابير المطلوبة من الدول تدابير طوعية غير إلزامية، إلاّ أنه وكما ذكرت سابقاً لم يكن بالإمكان الوصول إلى هذه الاتفاقية دون إجراء تنازلات من قبل العديد من الدول والمجموعات الإقليمية. وعلى الرغم من كل شيء، فسيكون لهذه الاتفاقية باعتقادي

111 للمزيد من التفصيلات حول هذا الموضوع انظر UNODC: Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption, New York, 2006

شأن كبير في المستقبل في مجال مراقبة وتقييم الدول في مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة للإتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في مجال مراقبة وتقييم جهود الدول في حماية وتعزيز هذه الحقوق.

مما تقدم، يتضح أن الإتفاقية تؤسس لنوعين من المعايير، وتطلب من الدول إما الإلتزام بها أو النظر في اتخاذ التدابير اللازمة. النوع الأول يشمل معايير في المستوى الإستراتيجي، أما النوع الثاني فيشمل معايير في المستوى الإجرائي المحدد. ففي المستوى الأول تدعو الإتفاقية إلى أربعة أشكال من البرامج الإصلاحية حسب فصول الإتفاقية الرئيسية. ويبين الجدول رقم (25) هذه الإصلاحات.

جدول رقم (25)

الإصلاحات الإستراتيجية التي تدعو إليها الاتفاقية

الفصل	البرنامج الإصلاحي
الثاني المتعلق بالتدابير	إصلاح الحوكمة
الثالث المتعلق بالتجريم وإنفاذ القانون	الإصلاح العقابي والقضائي
الرابع المتعلق بالتعاون الدولي	إصلاح الإجراءات القانونية والتشريعية
الخامس المتعلق باسترداد الموجودات	الإصلاح المالي

وعلى الرغم من أن الدول لا تقحم نفسها مباشرة في القضايا السياسية أثناء التفاوض الدولي الرسمي، إلاّ أن الإصلاحات الاستراتيجية سابقة الذكر تتطلب في حقيقة الأمر إصلاحات سياسية أساسية وشاملة تتناول الجوانب الإدارية والمالية والتشريعية والقضائية في إدارة الدولة. ويصبح هذا الأمر جلياً عندما تطلب الإتفاقية من الدول الأطراف إصلاح الحوكمة في القطاع العام، بما في ذلك ضبط المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية، الأمر الذي يعتبر أقصر الطرق في الوقاية من الفساد.

أما في المستوى الإجرائي المحدد، فتتطلب الإتفاقية من الدول الأطراف اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية ومدنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ثلاثة مستويات هي التدابير الملزمة،

التدابير للنظر في اتخاذ إجراءات، والتدابير الاختيارية[112]. ففي مجال التدابير الملزمة، تحدد الإتفاقية (19) تدبيراً ملزماً، وفي مجال التدابير للنظر في اتخاذ إجراءات تحدد الإتفاقية (12) تدبيراً ملزماً، أما في مجال التدابير الاختيارية فتحدد الإتفاقية ثلاثة تدابير اختيارية. والجداول 29-26 تحدد هذه التدابير في مجالي الوقاية والتجريم.

جدول رقم (26)

التدابير الملزمة في مجال الوقاية (المنع)

1	وضع سياسات لمنع الفساد
2	التعاون بين الدول والمنظمات
3	إنشاء هيئة أوهيئات لمكافحة الفساد
4	دعم تعزيز شفافية الإدارة الحكومية
5	دعم إشراك المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد
6	وضع المعايير للنزاهة والصدق والمساءلة
7	وضع وتطبيق مدونة سلوك للقطاع العام
8	وضع نظم شراء ملائمة للمشتريات الحكومية
9	تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة المشتريات العمومية
10	تعزيز نزاهة الأساليب والإجراءات المحاسبية
11	تعزيز النزاهة ومنع الفساد في السلطة القضائية
12	اتخاذ إجراءات لمنع الفساد في القطاع الخاص
13	وقف الاقتطاعات الضريبية للأموال التي تدفع كرشاوى
14	إنشاء هيئة للمراقبة والأشراف على غسيل الأموال

112UNODC. Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption, UN, New York, 2006

جدول رقم (27)

التدابير الملزمة في مجال التجريم

1	تجريم رشوة الموظفين العموميين
2	تجريم الرشوة (الإيجابية) للموظفين الدوليين العموميين
3	تجريم اختلاس الممتلكات (بما فيها الأموال) او تبديلها وتسريبها
4	تجريم غسيل الأموال
5	تجريم إعاقة سير العدالة

جدول رقم (28)

الالتزام بالنظر في اتخاذ الإجراءات الملائمة في جال الوقاية (المنع)

1	اتخاذ إجراءات فاعلة للوقاية (المنع)
2	المراجعة الدورية للتشريعات والإجراءات الإدارية
3	وضع أنظمة تعيين ملائمة في الخدمة المدنية
4	تعزيز شفافية تمويل الأحزاب السياسية والانتخابات
5	تعزيز نظم الشفافية عموماً ومعالجة تعارض المصالح خصوصاً
6	تعزيز التعاون بين القطاع الخاص وأجهزة إنفاذ القانون
7	تعارض المصالح للموظفين العموميين السابقين

جدول رقم (29)

تدابير الالتزام بالنظر في اتخاذ الإجراءات الملائمة في مجال التجريم

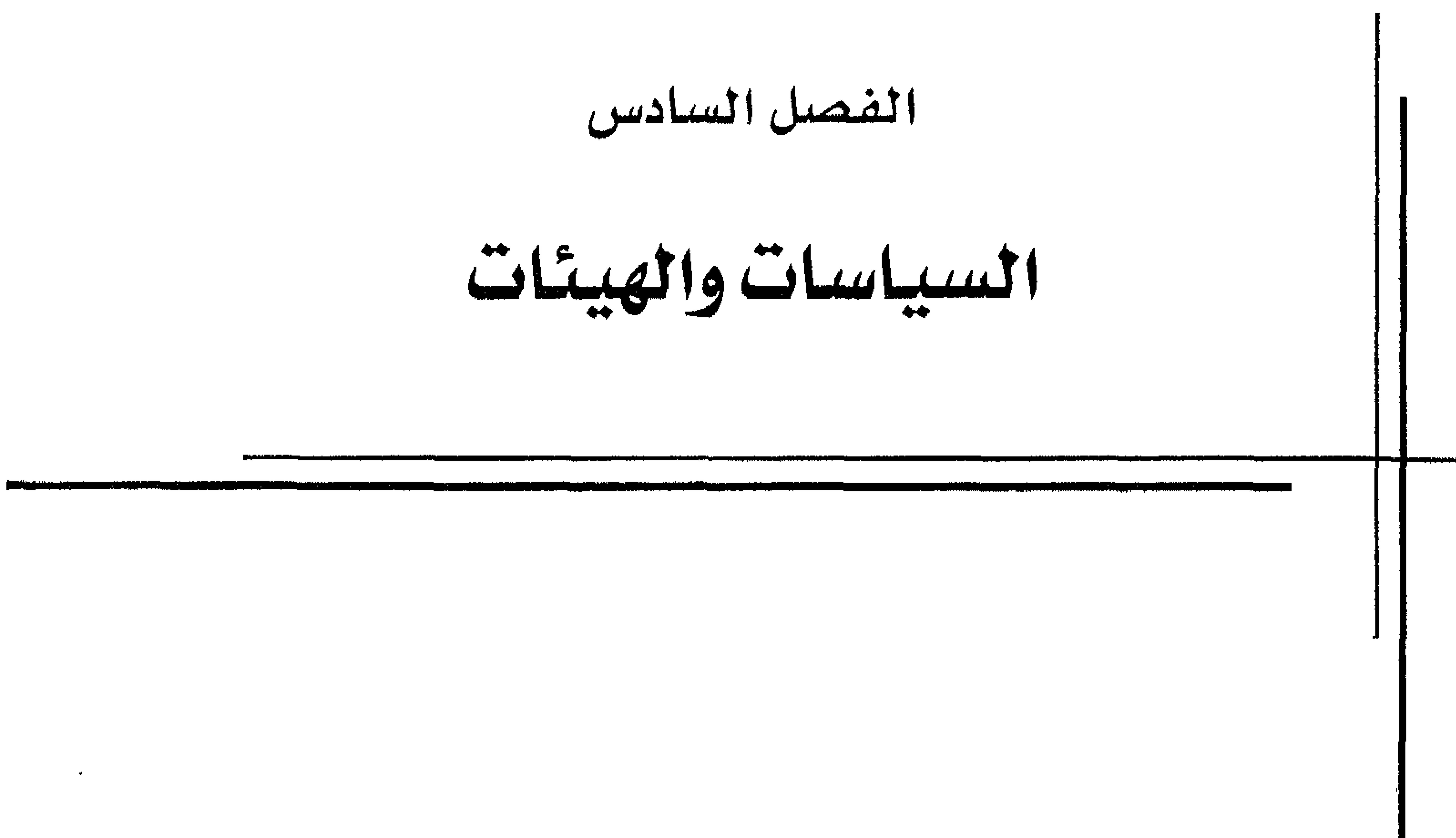
1	الرشوة السلبية (قبول الرشوة) للموظفين الدوليين العموميين
2	المتاجرة بالنفوذ
3	إساءة استخدام المنصب او الوظيفة
4	الإثراء غير المشروع
5	الرشوة في القطاع الخاص
6	الاختلاس في القطاع الخاص

ونظراً إلى ان كافة التدابير السابقة تمثل إلتزامات قانونية للدولة الطرف، فقد طورت الأمانة العامة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مسرداً للمصطلحات الواردة في الإتفاقية لتقريب الفهم المشترك لما ورد فيها وحل أي إشكالات قد تطرآ نتيجة الفهم أو التفسير المختلف للمصطلحات. والملحق رقم (13) يشمل هذا المسرد الذي رأى المؤلف إضافته لمساعدة الباحثين والمهتمين العرب.

6

الفصل السادس

السياسات والهيئات



السياسات

إن وضع سياسات واضحة ومحددة لمكافحة الفساد وإدماجها في السياسات العامة للدولة خطوة أساسية وهامة في المكافحة الفعّالة للفساد. بل وقد ذهب البعض إلى خطوة أبعد من ذلك تتمثل في إدماج سياسات مكافحة الفساد وهيئاتها في البنية الدستورية للدول. وقد نهجت المملكة المغربية هذا النهج حين أدرجت الحوكمة ومكافحة الفساد كمبدأ أساسي في الدستور والنص بشكل محدد على الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد (ICPC) كهيئة دستورية[113]؛ وكذلك فعلت العراق. وتتجه تونس كذلك نحو هذا الأمر في دستورها الذي كان قيد الدراسة عند إعداد هذا الكتاب. وقد تمنى المؤلف على بعض أعضاء اللجنة الملكية لتعديل الدستور في الأردن إدماج هيئة مكافحة الفساد كمؤسسة دستورية مستقلة في التعديل الذي جرى على الدستور الأردني عام 2012، إلاّ أن ذلك لم يتحقق.

ونظراً للأهمية القصوى لسياسات مكافحة الفساد، فقد طلبت المادة (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف "وضع أو تنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد" وأن تضمن هذه السياسات أموراً من بينها:

1. تعزيز مشاركة المجتمع (المجتمع المدني).
2. تجسيد مبادىء سيادة القانون.
3. حسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية (الحوكمة الرشيدة).
4. النزاهة.
5. الشفافية.
6. المساءلة.

ولعل هذه العوامل الست هي ركائز أساسية فعالة لمكافحة الفساد. كما طالبت المادة (5) الدول الأطراف ترجمة السياسات إلى ممارسات فعّالة تستهدف منع الفساد والترويج لهذه الممارسات. ولكي تكون هذه السياسات والممارسات فعّالة ومنسّقة، طلبت الإتفاقية من الدول الأطراف كذلك "إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة" من جهة، و"التعاون ما بين الدول وبينها وبين المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة" لتعزيز وتطوير التدابير المشار إليها أعلاه من جهة اخرى.

113 المادة رقم (36) من الدستور المغربي الجديد لعام 2012 كما حددت المادة 167 اختصاصات الهيئة

إن الإهتمام المتزايد باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأداة شاملة تستخدم نهوجاً متعددة عزّز الأمل في مكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي والحد من آثاره وانعكاساته السلبية على الحوكمة وبرامج الإصلاح. كما قدمت الإتفاقية إطاراً مناسباً لتطوير السياسات الوطنية الرامية لمكافحة الفساد والممارسات الفضلى لتنفيذ هذه السياسات، ولكنها أظهرت كذلك عدداً من التحديات ليس أقلها النزعة نحو تبني عدد كبير من الإجراءات لمكافحة الفساد قد لا تتناسب معها القدرات الوطنية المتوفرة للعديد من الدول.

لقد حفزت الإتفاقية عدداً كبيراً من الدول لوضع السياسات والممارسات الهادفة إلى مكافحة الفساد والوقاية من آثاره استجابة للمادة (5). إذ أظهر التحليل الأولي لإستجابات الدول للإستبيان (Checklist) الذي وزعه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمةUNODC عام 2010 أن (44) دولة أفادت بأنها التزمت كلياً أو جزئياً بوضع هذه السياسات والممارسات، بل وقامت (22) دولة بتزويد المكتب بأمثلة عن هذه السياسات على شكل استراتيجيات أو خطط عمل، والجدول رقم (30) يبين مدى إلتزام الدول المستجيبة للإستبيان حسب المناطق الجغرافية.

جدول رقم(30)❖

مدى إلتزام الدول بوضع سياسات وممارسات مكافحة الفساد (المادة 5)[114]

الدولة	الإلتزام الكامل	الإلتزام الجزئي	أمثلة محددة
المجموعة الإفريقية	4	1	1
المجموعة الآسيوية	3	2	2
مجموعة شرق أوروبا	8	2	8
مجموعة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	8	4	8
مجموعة أوروبا الغربية وشمال أمريكا	11	1	3

❖ ملحوظة: الأردن والجزائر كانتا الدولتين العربيتين الوحيدتين ضمن هذه المجموعة

114www.unodc.org

كانت إستجابة الدول للمادة (5) من الإتفاقية متفاوتة إلى حد كبير، إلاّ أنه يمكن تصنيف هذه الإستجابات في عدد محدود من المقاربات لوضع سياسات مكافحة الفساد. ويمكن تصنيف هذه المقاربات في خمس فئات هي:

1. الفئة الأولى هي الدول التي اختارت أن تضع إستراتيجيات عريضة ومحددة. وقد تكون هي الأكثر كما رأينا في الجدول رقم (30).

2. الفئة الثانية هي الدول التي اختارت وضع سياسات إنتقائية تركز على سبيل المثال على تحسين الشفافية أو المساءلة أو النزاهة في مجالات محددة للإدارة الحكومية ومتابعة تنفيذ هذه السياسات.

3. الفئة الثالثة هي الدول التي اختارت إدماج تدابير مكافحة الفساد ضمن الخطط الأوسع لتطوير أو إصلاح القطاع العام.

4. الفئة الرابعة هي الدول التي اختارت تضمين أجنداتها الوطنية بنوداً عن شفافية التشريعات ومكافحة الفساد.

5. الفئة الخامسة هي الدول التي ليس لديها سياسات مكافحة فساد واضحة ولكن يمكن العثور على دلائل متضمنة في سياسات أخرى.

وعموماً، يمكن الحكم على مدى ملاءمة وفاعلية سياسات مكافحة الفساد لأي دولة من خلال عدد من المعايير المستوحاة من التجارب الناجحة للدول في مجال وضع السياسات العامة أو من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وهذه المعايير هي:

1. الملكية الوطنية، أي أنها شاملة للوطن بحدوده الجغرافية ومكوناته البشرية.

2. إسهام كافة الشركاء، أي أنه تم وضعها وتطويرها من قبل كافة المعنيين وشركاء التطبيق خاصة.

3. التصميم المبني على المعلومات، أي أن وضع السياسات بني على قاعدة معلوماتية ذات مصداقية وبناء على تحليل دقيق لمعطيات المعلومات.

4. التحديد الجيد للأولويات، أي أن ترتيب مكوناتها وتحديد أولويات التنفيذ ليست إعتباطية بل بنيت على تحليل دقيق بما في ذلك معطيات التجارب السابقة في الدولة وقدرة مواردها البشرية.

5. التنسيق الجيد والرقابة والتقييم الفعالين،أي أن ادوار الشركاء تم تنسيقها بشكل جيد وأن مراحل التنفيذ يتم مراقبتها بموضوعية وحيادية وأن النتائج يتم تحليلها علمياً.

وإنطلاقاً من هذه المعايير الخمسة، قامت منظمة (U4)[115] بدراسة معمقة حول سياسات مكافحة الفساد لست دول تميزت بإنتشار الفساد فيها إستجابة لمتطلبات المادة (5) من الإتفاقية ومدى ترابط هذه السياسات مع غيرها من السياسات الحكومية أو برامج الإصلاح ومدى تأثرها بها. وهذه الدول هي جورجيا، وأندونيسيا،ونيكاراجوا، والباكستان، وتنزانيا، وزامبيا.

لقد بينت الدراسة أن الإستجابة السياسية الأبرز لإنتشار الفساد في هذه الدول كان وضع إستراتيجية أو سياسة وطنية عامة لمكافحة الفساد، إلاّ أن نجاح هذه الإستراتيجيات في معظم هذه الدول لم يكن بالقدر الكافي وذلك لأسباب عدة. ولعل أهم ما في هذه الدراسة هي الأسباب التي حددتها لفشل سياسات مكافحة الفساد لكونها تشكل قاعدة معلوماتية هامة حول ما يجب تجنبه من قبل الدول في محاولاتها لوضع سياسات مكافحة الفساد فيها. وهذه الأسباب هي[116]:

1. عدم إعطاء الإهتمام الكافي للأبعاد السياسية في سياسات مكافحة الفساد سواء تعلقت هذه الأبعاد بالسياسة الوطنية أو بسياسة حكومة معينة.
2. أن الجهات المنفذة للإستراتيجية لا تشعر بملكيتها لها بسبب عدم إشراكها في المراحل المختلفة لوضع وتطوير هذه السياسات.
3. الصراع القائم بين أصحاب المقاربة الشاملة والمقاربات المحددة والأبعاد النظرية وتلك المستمدة من التجارب العملية بقي قائماً ولم تجر محاولات جادة للتوفيق بينهم.
4. أن الجهة أو الجهات التنسيقية بين اللاعبين المختلفين في مرحلة التنفيذ لم تكن تملك السلطة الكافية لتوجيه العمل المنسّق لتحقيق أهداف وغايات الإستراتيجية.
5. إن الإرشادات والنصائح الفنية ذات الصبغة العملية لمؤسسات التنفيذ حول إدماج تدابير مكافحة الفساد في برامج عملها اليومية كانت غائبة أو شبه غائبة.
6. تجاهل بُعد الرقابة والتقييم أثناء التنفيذ وبعده خاصة من قبل جهات خارجية وحيادية.
7. إنعدام توصيل المعلومات والتواصل مع الجهات التنفيذية واللاعبين السياسيين، ووسائل الإعلام والجمهور العام الأمر الذي لم يؤد إلى نقاش سياسي وضغط كافيين لدفع سياسات مكافحة الفساد.

115Hussmann, 2007

116Hussmann, 2007

8. إن دور شركاء التنمية الإقليميين أوالدوليين كان إشكالياً وخاصة في مجال التعامل مع المشكلات السبع السابقة.

لا شك أو وضع سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد هي الخطوة الأولى الضرورية، إلاّ أن بناء توافقات سياسية لبناء رؤية وطنية حول كيفية مكافحة الفساد هو على نفس القدر من الأهمية. والتحدي الأكبر يكمن في أن يكون الإطار العام لسياسات مكافحة الفساد إطاراً إستراتيجياً بمعنى الكلمة وليس مجرد قائمة بالأمنيات أو الينبغيات. ذلك أنه من السهولة أن تنحرف السياسات والإستراتيجيات عن مسارها الأصلي إلى آفاق طموحة جداً لايمكن إدارتها بأي درجة من الكفاءة وبالتالي تصبح غير قابلة للتحقق. ولا شك كذلك أن سياسات وإستراتيجيات مكافحة الفساد تنطلق بداية من، وتبنى على إرادة سياسية، وتسعى إلى تحقيق أهداف سياسية. لكن الخطورة تكمن في أن تقتصر تلك الأهداف على زيادة سلطة الحكومة وتدعيم قاعدتها وبالتالي إدامة الوضع القائم وتجاهل العوامل الأخرى التي ثبت من دون شك أنها تدعم تدابير مكافحة الفساد وتسهم في تطوير النزاهة. ومن هذه العوامل تطوير العمليات الديمقراطية وزيادة المشاركة الشعبية وتقوية دور المواطنين والإعلام ليس فقط في المشاركة في رسم السياسات بل كذلك في إيجاد المناخ اللازم من الضغط بإتجاه إستدامة تطبيق السياسات والإستراتيجيات.

إن النزعة إلى تطوير التشريعات وتشديد الإجراءات العقابية في سياسات وإستراتيجيات مكافحة الفساد هي أكبر الممارسات المحببة للسياسيين بل وحتى للمشرعين، كما أنها تجد دعماً شعبياً كبيراً. إن هذه النزعة على أهميتها يجب أن يصاحبها إرادة صلبة لتعديل النظم القائمة في الدولة وتطوير إتجاهات الأفراد لكي تنجح جهود مكافحة الفساد .وكما سنرى لاحقاً، فإن الدول التي نجحت في مكافحة الفساد بنت ممارستها على ثلاث ركائز أساسية هي التحقيق (ومن ثم التجريم) والوقاية والتوعية والتثقيف. إن تطوير نظم إدارة الدولة لسد الثغرات التي يتسلل منها الفاسدون وبناء ثقافة نبذ الفساد لدى المواطنين يجب أن تكون جزءاً أساسياً من سياسات وإستراتيجيات مكافحة الفساد. ويجب أن يدمج ذلك كله في سياسات إصلاح الحوكمة في الدولة فعلاً لا قولاً.

وفي الختام، لا بد من القول أنه لا توجد سياسات وإستراتيجيات بوصفات جاهزة يمكن شراؤها أو إستيرادها. بل أن هناك تجارب ناجحة ودروساً مستفادة يمكن الإهتداء بها. كما أن هناك مجموعة من الأسئلة يجب على الدولة أن تجيب عليها عندما تضع سياسات وإستراتيجيات مكافحة الفساد. وبعض هذه الأسئلة:

1. هل ثمة حاجة لإستراتيجية واحدة عامة أو لمقاربة مختلفة تبنى على سياسات محددة ومنسقة لمجالات مختلفة؟

2. ما المعايير التي تحكم المفاضلة بين المقاربتين السابقتين؟

3. هل ثمة حاجة لإستراتيجية مستقلة لمكافحة الفساد أم أن إدماج مكافحة الفساد ضمن إطار السياسات الحكومية العامة وبرامج الإصلاح هو البديل الأفضل؟

4. ما المعايير التي يجب أن تحكم المفاضلة بين المقاربتين؟ وما إيجابيات وسلبيات كل واحدة منها؟

5. هل المقاربة القطاعية مقاربة ممكنة؟ وإن كانت كذلك فما هي الشروط اللازمة؟ وهل ستكون بديلاً أو ستتكامل مع مقاربة وطنية شاملة؟

6. ما أفضل الطرق لإنجاز مشاركة الأطراف ذات العلاقة؟

7. ما أفضل طريقة لوضع الأولويات وتحديد ترتيبها؟

8. إن كان هناك ثمة رصد وتقييم لسياسات أو برامج إصلاحية ذات علاقة بمكافحة الفساد تحت التنفيذ، فهل يمكن للنتائج أن ترفد وتدعم سياسات وإستراتيجيات مكافحة الفساد الوقائية منها بشكل خاص؟

9. هل الموارد البشرية المتاحة والمصادر الأخرى المطلوبة كافية لتنفيذ المقاربة التي تم إختيارها؟

10. ما هي الترتيبات والإعتبارات المؤسسية اللازمة لتنفيذ المقاربة التي تم اختيارها؟

وعند الحديث عن سياسات وممارسات مكافحة الفساد، لا بد من الإشارة إلى أن مكافحة الفساد النظامي وضبط وتائره تحدّ كبير يتطلب إجراءات فعالة وقوية، ومصادر بشرية ومالية أكثر مما يمكن أن توفره العديد من الدول،وإطاراً زمنياً أطول نسبياً مما يتوقعه المسؤولون والسياسيون.كما أن الفساد لا يتلاشى لوحده، وإذا ما ترك بدون رقابة فإن الإتجاه الوحيد الذي يمكن أن يأخذه هو الزيادة. ومن سوء الطالع أن زيادة الوعي بمخاطر الفساد وخُطب وتمنيات المسؤولين التي لا تترجم إلى أفعال حقيقية في مجال إنفاذ القانون، ستقود إلى الإستهزاء وزيادة مشاعر الإحباط وغياب الأمل لدى الناس. كما أن غياب أنظمة فعالة للتأكد من الكيفية التي يعمل بها الموظفون على اختراق القوانين والأنظمة لطلب الرشوة والحصول عليها، في الوقت الذي تتفاقم فيه الاوضاع المعيشية لهم، سيؤدي إلى انتشار الفساد وتدهور أخلاقيات العمل.

كما لا بد من الإشارة إلى أن محاربة الفساد أمر ذو صبغة سياسية ولا يمكن النظر إليه بمعزل عن السياسات الإصلاحية العامة والشاملة، سواء كان ذلك في مجال الإصلاحات السياسية أو الإقتصادية أو إصلاح الحوكمة وإدارة القطاع العام. فالفساد مشكلة سياسية من

الطراز الأول. إن النظر إلى الفساد كمشكلة إقتصادية فقط سيؤدي بالضرورة إلى وضع سياسات قاصرة. فالفساد مشكلة سياسية وإقتصادية وثقافية ومجتمعية. وهذا يتطلب من واضعي السياسات أن يتحلوا برؤية واضحة وشاملة تربط بين الفساد والسياسات الإصلاحية الهادفة إلى الحوكمة الرشيدة. ولذا، يصبح لزاماً أن يتم وضع هذه السياسات وتنفيذها بصورة منسقة وشاملة لا بطريقة مجزأة وعشوائية. كما أنه لا يجوز النظر إلى مكافحة الفساد كهدف بحد ذاته، بل يجب أن تؤدي المكافحة إلى تدعيم النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العامة بما ينعكس إيجاباً على مستوى حياة البشر، والسلم الإجتماعي، والثقة بالمستقبل. ومن هذا المنطلق، يجب أن تضمن سياسات الوقاية والمكافحة الربط ما بين جهود الوقاية، والتجريم وإنفاذ القانون، وإسترجاع عوائد الفساد، وقيام جهاز قضائي مستقل ونزيه، وسلطة تشريعية تمثل الشعب وتقدم نموذجاً نظيفاً وملائماً، وسلطة تنفيذية فعّالة وكفؤة ونظيفة تستند على إحراز النتائج، ودعم المجتمع المدني في جهود المكافحة وفي الرقابة على عمل الأجهزة الأخرى، وبناء نظم التأكد والموازنة Checks and balances وضمان حق المواطنين في الحصول على المعلومات. وهذا يعني أن المكافحة الفعالة تقتضي إصلاح كافة مكونات الحوكمة بحيث تعمل كافة النظم والمؤسسات بشكل متناغم ومتكامل.إذ أن إصلاح مكون واحد أو بعض المكونات دون باقي المكونات لن يؤدي إلى مكافحة حقيقية حيث أن أضعف حلقة في النظام قادر على هدم النظام كله.

وأخيراً، لا بد من القول أن حال سياسات مكافحة الفساد والوقاية هو كحال الديمقراطية والحوكمة. إذ لا يمكن استيرادهما، وكذلك لا يمكن استيراد سياسات وممارسات مكافحة الفساد. إذ لا بد أن تنبع هذه السياسات من واقع المجتمع وحاجاته. لكن التجربة الدولية والممارسات الفضلى يمكن أن تعمل كمرشد ودليل لما يمكن أن تعمله الدول.

تحديات وضع السياسات

تواجه واضعي سياسات مكافحة الفساد عدد من التحديات لا بد من فهمها ومعرفة كيفية التعامل معها لضمان فاعلية هذه السياسات والتحوط إزاء فشلها في تحقيق التطلعات والأمال التي تكون أحياناً مبالغاً فيها.

يكمن التحدي الأكبر في طبيعة مشكلة الفساد نفسها. فالفساد ظاهرة معقدة كما أنه لا يحدث تحت ضوء الشمس ولا يمكن التعرف عليه قبل وقوعه. وبالتالي، فإن مكافحته تتطلب جهداً معقداً ومكثفاً. وغالباً ما يتوزع هذا الجهد على أكثر من قطاع وأكثر من جهة قد يكون لكل منها أهداف وأجندات خاصة، وقد تلتقي هذه الأهداف ولكنها قد تتعارض وتتقاطع في بعض الأحيان.

كما أن نزعة راسمي سياسات مكافحة الفساد لتبنّي إجراءات كثيرة ومتعددة وإنتشارها بشكل أفقي عريض ورفع توقعات الجمهور وبما لا يتناسب مع الإمكانات الوطنية المتوفرة يشكل تحدّياً آخر أمام واضعي السياسات. إن مكافحة الفساد لا تتبع نموذجاً خطياً واحداً. وبالتالي، فإن القول بأن كل ما هو مطلوب هو تنفيذ توصيات التقارير والدراسات المعدّة سلفاً قد لا يؤدي إلى نتيجة إيجابية، وهذا يشكل تحدياً إضافياً لواضعي السياسات. إن سياسات مكافحة الفساد التي انتهجها المسؤولون الجدد في كل من تونس وجمهورية مصر العربية رفعت من توقعات الجمهور حول إمكانية إسترداد الأموال التي قام بتهريبها المسؤولون السابقون مما أدى إلى حالة من الإحباط لأنه لم يتم إستعادة إلا مبالغ ضئيلة بعد مرور ثلاث سنوات على تغيير الأنظمة.

إن التجارب العالمية في هذا المجال تشير إلى أن وضع السياسات عملية تفاعلية وديناميكية معقدة تختلط فيها العوامل السياسية مع عوامل القوة والضغط التي تتمتع بها بعض الجهات، أو حتى بعض المسؤولين، بما قد يؤثر على المقاربات الفنية لمكافحة الفساد. إن التفاعلات أو التجاذبات بين مؤيدي ومعارضي السياسات الإصلاحية وتضارب المصالح تؤثر بشكل خفي وغير محسوب على أهداف السياسات، مما قد يستدعي أيضاً إجراء تعديلات على السياسات أثناء مرحلة التنفيذ.

ومن التحديات أمام واضعي السياسات كذلك تغيّر أولويات الحكومات أثناء ولايتها الدستورية وتغيّر سياسات وخطط الحكومات المتعاقبة مما يشكل عبئاً إضافياً. كما أن ضغوط المجتمع الدولي ممثلاً في المنظمات الإقليمية والدولية والدول المانحة والتي ترغب أحياناً في توجيه السياسات بإتجاه دون آخر يشكل تحدياً إضافياً لواضعي السياسات.

الأطر العامة لسياسات مكافحة الفساد والوقاية منه

يختلف الفساد من دولة إلى أخرى من حيث الطبيعة والشكل ومدى الإنتشار والحجم والأسباب مما يؤدي إلى تعدد الأطر العامة لسياسات الوقاية والمكافحة. فما ينجح في دولة متطورة من حيث التشريع ودرجة النمو وتطور الحوكمة قد لا ينفع بالضرورة في دولة نامية لا زالت أطرها التشريعية وحوكمتها وقواها البشرية ضعيفة وتحتاج إلى تطوير. إن هذه الإختلافات لا تؤدي إلى تباين الأطر العامة للسياسات فحسب، بل تظهر إختلافات بيّنة في الطريقة التي تتعامل بها الدول مع ظاهرة الفساد. إلاّأنه وعلى الرغم من ذلك، يمكن التعرف إلى مقاربات محددة للتعامل مع ظاهرة الفساد. وقد قامت منظمة U4 بدراسة مستفيضة لسياسات مكافحة الفساد بما في ذلك تحليل تجارب ست دول (جورجيا، أندونيسيا،

نيكاراجوا، الباكستان، تنزانيا، زامبيا) وخلصت إلى وجود خمسة أطر عامة لسياسات مكافحة الفساد بما في ذلك الوقاية بشكل خاص. وهذه الأطر هي:[117]

1. وضع استراتيجية وطنية شاملة وواسعة لمكافحة الفساد.
2. وضع سياسات انتقائية تركز على مجالات محددة مثل تطوير النزاهة، أو الأخلاقيات المهنية، أو الشفافية، أو المساءلة في بعض جوانب الخدمة العمومية.
3. إدماج سياسات مكافحة الفساد ضمن برامج إصلاح القطاع العام.
4. تحسين شفافية التشريعات بحيث يتم تركيز جهود المكافحة على معالجة أوجه الخلل النظامية في الجهاز القضائي وترك أمور التنفيذ للمؤسسات الأخرى.
5. إتباع نهج تشريعي للمواءمة مع متطلبات الإتفاقيات الدولية كما هو الحال بالنسبة للدول الراغبة في الإنضمام إلى الإتحاد الأوروبي على سبيل المثال.

وعلى الرغم من أنه يمكن تحديد هذه الأطر الخمسة من الناحية النظرية، إلاّ أن التفريق بينها ليس سهلاً. كما أن الدول قد تلجأ في مرحلة ما من تطور أنظمتها القانونية وحوكمتها إلى تبنّي مقاربة معينة ثم تنتقل إلى مقاربة أخرى. فبعض الدول الأوروبية التي عانت من صراعات داخلية لجأت إلى مقاربة إدماج سياسة مكافحة الفساد ضمن برامج إصلاح القطاع العام. وهذا أمر طبيعي في مرحلة ما بعد الصراعات، إلا أنها لجأت إلى المقاربة الخامسة، أي المواءمة مع متطلبات الإتفاقيات الدولية، عندما رغبت هذه الدول الإنضمام للإتحاد الأوروبي. إن الإستنتاج الرئيسي الذي يمكن استخلاصه من تجارب الدول الست التي سبقت الإشارة إليها هي أن الإستجابة السياسية الرئيسية لإنتشار الفساد كانت وضع سياسة أو إستراتيجية وطنية شاملة وواسعة لمكافحته. إلاّ أن هذه المقاربة لم تحقق النجاح المطلوب في معظم هذه الدول لأسباب تحددها منظمة U4[118] على النحو التالي:

1. عدم إعطاء الإهتمام الكافي للجوانب السياسية في سياسات مكافحة الفساد والنزعة نحو زيادة تركيز سلطة الحكومة على حساب المشاركة المجتمعية الواسعة.
2. عدم مشاركة الجهات المنفذة للسياسات في المراحل المختلفة لوضع هذه السياسات وتطويرها – انعدام الملكية.
3. عدم حل المناكفات بين أنصار الإتجاه الشامل وأنصار السياسات الإنتقائية المحددة.

117 U4 Brief, Anti - corruption policy making in practice: Implications for implementing UNCAC, January, 2008

118 نفس المرجع ,Ibid

4. عدم تمتع المؤسسات التنسيقية بسلطات كافية.

5. غياب النصائح والإرشادات الفنية التي تساعد المنفذين في إدماج إجراءات المكافحة ضمن روتين عملهم اليومي.

6. إغفال عنصر المراقبة والتقييم.

7. غياب المعلومات والدراسات والتواصل مع الجهات المنفذة.

8. التركيز على المعايير والمؤسسات أكثر من التركيز على الإنجاز والنتائج القائمة على المؤشرات المحددة.

9. إشكالية شركاء التنمية من حيث الخضوع لبعض المتطلبات الدولية.

أما بالنسبة للدول العربية، فثمة إشكالات مختلفة في وضع سياسات مكافحة الفساد ينجم بعضها من عدم تمتع بعض هيئات مكافحة الفساد بالإستقلالية الكافية لرسم سياسات مستقلة عن أولويات السلطة التنفيذية، خاصة عندما يتعلق الأمر بالتحقيق مع كبار المسؤولين. فتلجأهذه الهيئات إلى التركيز في سياساتها على برامج الوقاية بدل إجراء التحقيقات وإنفاذ القانون. ومن المعلوم أن برامج الوقاية تعطي نتائجها بعد فترة طويلة من الزمن، وقد لا تكون ملموسة لدى المواطن العادي.

كما أن هناك اشكاليات أخرى تتمثل بغياب أو ضعف الإرادة السياسية الجادة لمكافحة الفساد، وضعف التنسيق بين المؤسسات المعنية بالمكافحة، وضعف الدراسات والبحوث وغياب المعلومات الدقيقة، وضعف تأهيل الكوادر البشرية المعنية بالتحقيقات، وضعف المجتمع المدني عموماً. إلاّ أن بعض الإشكاليات الأخرى نجمت من طبيعة التحولات الكبرى التي تعرضت لها بعض الدول العربية. ففي كل من المغرب وتونس ومصر على سبيل المثال، انصبّ الجهد على المكافحة القانونية والقضائية. وشهدت الساحة إحالة كبار المسؤولين إلى القضاء وعلى حساب سياسات الوقاية تحت ضغط الجمهورالمتعطش إلى النتائج وتصفية الحسابات السياسية بين الأحزاب والمتنفذين في الدولة، وخاصة في مجال استرداد الموجودات التي نهبها المسؤولون السابقون. وأخذاً بعين الإعتبار أن موضوع استرداد الموجودات بالذات موضوع في غاية التعقيد وذو إشكاليات قانونية ودولية، وإجراءاته تأخذ وقتاً طويلاً، فإن النتيجة المتوقعة لتوجيه سياسات المكافحة بهذه الطريقة هو زيادة إحباط الجماهير وفقدان هيئات مكافحة الفساد لمصداقيتها.

ليس المطلوب من هيئات مكافحة الفساد العربية أن ترسم سياساتها وأن تقوم بعملها وكأن شيئاً لم يحدث (business as usual)، ولكن ليس المتوقع منها حرف السياسات الثابتة القائمة

على التحليل المعمق لحالة الفساد في الدولة وعلى البحوث والدراسات الموثقة لإشباع رغبة الناس في الوصول إلى النتائج، فليس أخطر من تبرئة المجرم سوى تجريم البريء.

هيئات مكافحة الفساد

نصّت المادة (6) من الإتفاقية على ضرورة أن تنشىء كل دولة طرف في اتفاقية الأمم المتحدة هيئة أو هيئات تتولى الوقاية من الفساد للدلالة على الأهمية القصوى التي توليها الإتفاقية لإجراءات المنع والوقاية من أجل المكافحة الفعّالة للفساد. كما نصت الإتفاقية كذلك في المادة (36) على ضرورة وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد. كما طلبت المادة (46) من الدولة أن تسمى سلطة مركزية واحدة تتولى تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة Mutual Legal Assistance (MLA) وتنفيذ الطلبات واحالتها إلى السلطات المعنية. وطلبت المادة (58) انشاء وحدة للاستخبارات المالية تختص بتلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليل التقارير وتعميمها على السلطات المختصة.

لم يهدف المشّرع الدولي إلى زيادة عدد الهيئات بقدر ما أراد التركيز على أهمية الوقاية كما ذكرت. وحددت الإتفاقية المهام الأساسية لهذه الهيئة بتنفيذ سياسات مكافحة الفساد الوقائية وتنسيقها حسب الإقتضاء، وزيادة الوعي ونشر المعارف المتعلقة بمنع الفساد. ولكي تتمكن هذه الهيئة من القيام بمهامها هذه بصورة فعالة، طلبت الإتفاقية من الدول الأطراف توفير الإستقلالية لها والنأي بها عن أية تأثيرات لا مسوغ لها، وكذلك توفير الموارد المادية والمالية والموظفين المتخصصين وتدريبهم بشكل كاف يمكنهم من ممارسة وظائفهم بفعالية[119].

إن التغيرات المؤسسية تشكل عنصراً هاماً بلا شك في الإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد. ولذلك، تركّز الجهد في السنوات القليلة الماضية على إنشاء المؤسسات (الهيئات) أو توسيع عمل القائم منها من ناحية، وتطوير المهارات الفنية اللازمة للعاملين في هذه المؤسسات من ناحية ثانية. إلاّ أن النتائج التي تحققت في مجال مكافحة الفساد لم تكن مُرضية في كل الأحوال ودون التوقعات، وذلك بسبب إغفال عناصر مهمة في البناء المؤسسي لم يكن يتم التركيز عليها بشكل كافٍ مثل اختيار أفضل العاملين في مجال المكافحة وتدريبهم بشكل مستمر.ولم يتم التركيز كذلك على دور القيادة السياسية والمؤسساتية في تدعيم قيم النزاهة والمساءلة والشفافية. وكذلك لم يتم الإنتباه بشكل كافٍ للقيم الثقافية والمعتقدات والمعادلات الإجتماعية التي تدعم النزاهة وتحقر أفعال الفساد. كما لم يركز البناء المؤسسي في الماضي على ربط الجهود المبذولة بالنتائج المتحققة أو ما يسمى بمقاربة البناء القائم على النتائج

119 المادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(Results - Based). ومن مميزات الجهود المبذولة في الماضي تركيز اهتماماتها على مؤسسات بحد ذاتها مثل مؤسسات الإدارة العمومية، والمؤسسات المالية، والمؤسسات القضائية، وأجهزة إنفاذ القانون والنيابة العامة، ودوائر المشتريات والترخيص على حساب مؤسسات أخرى لا تقل أهمية، وإهمالها لفكرة أن نجاح الهيئة يرتبط إلى درجة كبيرة بقدرتها على التعاون مع مؤسسات إنفاذ القانون الأخرى والمؤسسات المعنية بالرقابة ومكافحة الفساد في القطاع العام بشكل خاص.

إن التركيز على هذه المؤسسات على أهميته جاء على حساب إغفال دور القطاع الخاص، ومؤسسات الحكم المحلي، والمجتمع المدني، والمؤسسات التربوية والدينية، ودور المؤسسات الإعلامية والصحافة الحرة. ولذا، فإن النظرة الحديثة في الوقاية الفعّالة من الفساد تتميز بالشمولية وبانتهاج وسائل متعددة كما يستدل على ذلك من مواد فصل المنع التي تتحدث عن السياسات والبناء المؤسسي جنباً إلى جنب مع دور القطاع العام (المادة 7) ومدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين (المادة 8) والمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة 9) وإبلاغ الناس (المادة 10) والتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي (المادة 13) وتدابير منع غسيل الأموال (المادة 14).

وقد أصبح من المتعارف عليه أن الوقاية والمكافحة الفعالة تبنى على نظام شامل للنزاهة الوطنية[120] يتمثل بالعناصر التالية على سبيل المثال لا الحصر:

1. الإرادة السياسية الحقيقة التي تترجم إلى أفعال على أرض الواقع من قبل السلطة التنفيذية.
2. التشريعات العادلة والشفافة.
3. القضاء العادل والنزيه.
4. مؤسسات إنفاذ القانون.
5. الإدارة السليمة للشؤون والأموال العمومية التي تبنى على الكفاءة والمساءلة والشفافية.
6. هيئات مكافحة الفساد وحماية حقوق الإنسان والأمبودزمان.
7. البرلمانات المنتخبة والنزيهة.
8. المجتمع المدني النشط والفعال.

120منظمة الشفافية الدولية، 2001

9. الإعلام المستقل والقادر.

10. أجهزة الرقابة المستقلة والفعالة.

11. القطاع الخاص الملتزم والذي تحكمه قوانين عصرية وعادلة.

12. الثقافة المجتمعية القائمة على قيم النزاهة والإعتدال والفضيلة ومقاومة الإفراط والبذخ والقيم الإستهلاكية التفاخرية.

إن الهيئة الفعالة في الوقاية من الفساد، وكذلك البناء المؤسسي القوي والملائم، يجب أن تأخذ بعين الإعتبار خمسة عوامل أساسية هي:

1. تحديد الدور الذي يجب أن يلعبه كل عنصر من عناصر النظام وقدرته على لعب هذا الدور وحوكمته.

2. تحديد المتطلبات والإجراءات التي يجب أن تتخذ في كل واحدة من عناصر نظام النزاهة الوطني.

3. تحديد مظاهر القوة في كل عنصر من عناصر نظام النزاهة الوطني وتدعيمها، وكذلك عناصر الضعف ومعالجتها من أجل التخلص منها.

4. تحديد الكيفية التي تترابط فيها مظاهر القوة والضعف في كل عنصر من عناصر نظام النزاهة الوطني مع العناصر الأخرى للوصول إلى شبكة (Matrix) العلاقات التي تقود إلى التشخيص السليم لنقاط القوة (Strengths) والضعف (Weaknesses) وفرص النجاح (Opportunities) والتهديدات (Threats) أي ما يسمى بـ (SWOTAnalysis).

5. تحديد الأولويات بدءاً بالمجالات التي تتعاظم فيها فرص النجاح وإنتهاءً بتلك المستعصية والتي تحتاج إلى جهود مكثفة ومركزة وإلى وقت طويل نسبياً وذلك استناداً إلى مبدأ "أن لا شيء ينجح كالنجاح" ناهيك عن أهمية النجاحات الباكرة لجهود المكافحة في بناء ثقة الجمهور بمؤسسات الوقاية والمكافحة.

ومن المفيد أن نذكر في هذا المجال بأن تجربة البرنامج العالمي (Global Program) لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) تشير إلى أن العناصر المتعلقة بضعف حكم القانون (Rule of Law) تمثّل في مجملها مجالاً في غاية الأهمية في استشراء الفساد وتقويض جهود الوقاية والمكافحة نظراً لإرتباطه مع معظم، إن لم يكن كافة العناصر الأخرى[121]، الأمر الذي يتطلب وضع أمر تدعيم حكم القانون في مرتبة متقدمة في إستراتيجيات عمل هيئات الوقاية والمكافحة.

---

121 انظر الموقع الإلكتروني Global Program against corruption www.undoc.org

أشكال هيئات مكافحة الفساد:

تعددت أشكال هيئات مكافحة الفساد المتخصصة في العالم من حيث بناها وتنظيماتها وإستقلاليتها وأنواعها والمهمات التي تعطى لها وذلك بالإستناد إلى حالة الفساد في الدولة وتطور بناها القانونية ومواردها البشرية ضمن عوامل أخرى. وسيتم في هذا الجزء الحديث عن أهم أشكال الهيئات القائمة حالياً.

أولاً: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (National Anti-Corruption Authority)

على الرغم من أن الإتفاقية طالبت الدول الأطراف بالإلتزام بإنشاء هيئة (أو هيئات) مستقلة للوقاية من الفساد (المادة 6) وهيئة (أو هيئات) للمكافحة (المادة 36) من خلال إنفاذ قوانينها الوطنية، إلاّ أن إنشاء هيئة أو أكثر متروك لكل دولة طرف حسب مقتضياتها الخاصة. وقد حددت الإتفاقية كذلك المتطلبات الدنيا الأساسية لهذه الهيئات مثل الإستقلالية، وتوفير الموارد، وتدريب العاملين فيها، إلاّ أنها تركت للدول الأطراف إضافة متطلبات أخرى لزيادة فاعلية الهيئة. فالأهم من كل المتطلبات أن تعمل هذه الهيئات بكفاءة وفاعلية عاليتين وأن تكسب ثقة الجمهور. كما أن الإتفاقية لم تتطرق لشكل البنية الأساسية لهذه الهيئة أو كيفية تشكيلها على اعتبار أن ذلك يقع ضمن تقدير الدول لما هو أفضل ولما يناسب احتياجاتها الخاصة. وفي العالم العربي أنشئت عدة هيئات إلاّأن كيفية تشكيلها تتفاوت بشكل واضح. فمنها ما يشكل من قبل الحكومة فقط (الأردن)، ومنها ما يشارك البرلمان في تشكيلها (اليمن)، ومنها ما يتم التشاور بشكل واسع في تمثيلها (المغرب)، ومنها ما يراعي التمثيل القطاعي (تونس). وعموماً، تعتبر وظائف الوقاية، والتجريم والملاحقة القضائية، وتوعية الأفراد والجماعات بمخاطر الفساد، ونشر ثقافة محاربته، وإجراء الدراسات وتحليل أوضاع الفساد من أهم وظائف هذه الهيئات. ويمكن أن تجتمع كلها في هيئة واحدة أو في أكثر من هيئة. ومن المهم في حال وجود أكثر من هيئة أن يكون التنسيق فيما بينها بأعلى الدرجات لتحقيق أفضل النتائج.

وعموماً، فإن الصلاحيات التي تعطى للهيئة تختلف من دولة إلى أخرى اعتماداً على عدد من العوامل نذكر منها:

1. طبيعة مشكلة الفساد في الدولة ومدى انتشاره.
2. الصلاحيات التي تتمتع بها المؤسسات الأخرى القائمة في الدولة والتي تعمل في نفس المجال.
3. التزامات الدولة الخارجية والدولية.

4. طبيعة تنظيم الخدمات العامة في الدولة وكيفية إدارتها.

5. الحاجة لأن تكون الهيئة المنشأة دائمة أو مؤقتة.

6. نطاق عمل الهيئة في المستويات المختلفة للدولة - القُطر، الأقاليم، البلديات، الحكم المحلي.

7. مدى توافر المهارات الفنية اللازمة للقيام ببعض المهام أو انعدامها.

8. رغبة الدولة في التركيز أو الانتشار.

لقد تغير مفهوم "مؤسسات" الوقاية من الفساد ومكافحته بحيث أصبح يتجاوز إنشاء "الهيئة" فقط وذلك لزيادة فاعلية هذه المؤسسات وتكامل عملها. ويعتبر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) أن مفهوم المؤسسات الحديث يجب أن يشتمل على هيئات مكافحة الفساد، والأمبودزمان، ومدونات السلوك، والمؤسسات الرقابية العامة[122].

لقد أظهر تحليل الإستبيانات التي قامت الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة بتعبئتها بهدف استعراض تنفيذ هذه الدول للإتفاقية في عام 2010 أن (44) دولة طرف قد التزمت بإنشاء هيئات مستقلة للوقاية من الفساد بشكل تام أو جزئي إستجابة لمتطلبات المادة (6) من الإتفاقية. والجدول التالي رقم (31) يبين توزيع هذه الدول على المجموعات الإقليمية.

جدول رقم (31)*

مدى إلتزام الدول بإنشاء هيئة (هيئات) مستقلة للوقاية من الفساد (المادة 6)

الدولة	الإلتزام الكامل	الإلتزام الجزئي
المجموعة الإفريقية	4	1
المجموعة الآسيوية	2	3
مجموعة شرق أوروبا	9	3
مجموعة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	3	9
مجموعة أوروبا الغربية وشمال أمريكا	8	3

122 UNODCCP, Anti-corruption Toolkit, 2002

* www.unodc.org

وبغض النظر عما تتطلبه الإتفاقية، لا بد من الإجابة عن السؤال "لماذا تنشىء الدول هيئة أو هيئات مستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته؟". يمكن القول عموماً أن الدول تنشىء هذه الهيئات لواحد أو أكثر من الأسباب التالية:

1. تفاقم الفساد وازدياده بدرجة كبيرة.

2. عندما يصبح الفساد متجذراً.

3. عندما يصبح الفساد نظامياً.

4. عندما تعجز المؤسسات القائمة على محاربته.

5. عندما يصيب الفساد المؤسسات الحكومية التقليدية المسؤولة عن محاربته.

6. عندما يدرك الجمهور عجز المؤسسات القائمة أو تنفذ ثقة الناس في قدرتها على محاربة الفساد.

7. عندما تظهر الحاجة إلى مقاربة تكاملية منسقة في التعامل مع الفساد بما في ذلك إجراءات المنع وإنفاذ القانون والرقابة والتثقيف.

أما عندما يكون نظام العدالة الجنائية القائم قادراً على مكافحة الفساد، وعندما تقوم الأجهزة القائمة فعلاً بعملها بكفاءة، فإن محاذير إنشاء مؤسسات جديدة منفصلة يكون أكبر بكثير من المزايا المتحققة بحيث يؤدي ذلك إلى خلق حالة من الإحباط لدى العاملين في الأجهزة القائمة فعلاً مما قد يلحق الضرر بعملها.

إن لإنشاء هيئة (هيئات) مستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته عدداً من المزايا بلا شك، إلاّ أن النجاحات التي حققتها هذه الهيئات في الدول التي أنشأتها لا زالت محدودة حتى الآن وذلك بسبب المحاذير والتحديات المختلفة التي يجب التعامل معها.

وعموماً يمكن إيراد المزايا التالية لإنشاء الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد على سبيل المثال لا الحصر[123]:

1. إن إنشاء الهيئة المستقلة يرسل رسالة سياسية قوية بأن الدولة جادة فعلاً في مكافحة الفساد، خاصة إذا كانت الهيئة مستقلة استقلالاً كاملاً ومحصنة من إمكانية تغلغل الفساد فيها.

2. إن إنشاء الهيئة يمثل بداية جديدة وجادة تخلو من المشكلات التي ربما كانت تحيط بمؤسسات المكافحة السابقة.

123 UNODCCP, Anti-corruption Toolkit, 2002

3. إن إنشاء الهيئة يوفر الفرصة لتركيز العمل وتوفير مستوى عال من الخبرة والتخصص والحرفية في مؤسسة واحدة قد تحظى بمصداقية أكبر لدى الجمهور، خاصة إذا كانت بنيتها تسمح بدرجة عالية من المساءلة السياسية والقانونية بما يفسح المجال أمام تقييم عملها ومدى نجاحها أوفشلها في تحقيق أهدافها.

4. إن إنشاء الهيئة المستقلة التي لا تقيدها البيروقراطية التقليدية يزودها بإمكانية التحرك والعمل بسرعة أكبر من مؤسسات إنفاذ القانون والرقابة المالية الأخرى.

أما المحاذير التي يمكن أن تنجم عن إنشاء الهيئات المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته فتشمل التنافس مع مؤسسات تعمل في مجال المكافحة قائمة فعلاً، كمؤسسات إنفاذ القانون، والنيابة العامة، ومؤسسات الرقابة المالية، والمفتشين، والمراقبين العامين. وقد تسعى هذه المؤسسات إلى تعطيل عمل الهيئة المستقلة والحد من فاعليتها. كما أن من المحاذير الممكنة إضافة طبقة بيروقراطية جديدة وكلف مالية وإدارية إضافة إلى ما هو قائم فعلاً، والتنافس على نفس المصادر المالية الشحيحة أصلاً، مما يؤدي إلى خفض موازنات المؤسسات القائمة، وبالتالي خلق روح عدائية اتجاه الهيئة الجديدة والسعي باتجاه إفشالها. ومن المحاذير كذلك، تدني النظرة للمؤسسات القائمة فعلاً مما يزيد من عدائيتها. ولعل من أكبر المحاذير أن يكون إنشاء الهيئة واجهة لإرضاء المجتمع الدولي والمانحين والرأي العام مما يقوض جهودها في المدى البعيد. ومن التحديات كذلك تحول الهيئة إلى قوة بوليس تعمل كأداة سياسية ضد المناوئين السياسيين للحكومة. أما التحدي الأكبر الذي تواجهه الهيئات الجديدة فهو تلبية التوقعات والضغوط الجديدة من قبل الجمهور، ففيما إذا عجزت هذه الهيئات عن إظهار نتائج حقيقية مقنعة للجمهور فقدت مصداقيتها بسرعة.

إستقلالية الهيئة

إن ضمان استقلالية الهيئة المتخصصة بمكافحة الفساد والوقاية منه أمر في غاية الحيوية. ولذا، فإن القانون المُنشأ لهذه الهيئة يجب أن ينص على الإستقلالية صراحة. أما إذا كانت الأعراف الدستورية لا تسمح بذلك، يصبح من الضروري إجراء الإصلاحات الدستورية المطلوبة لكي تتمكن الهيئة من العمل بكفاءة وفاعلية. وقد لجأت كل من المغرب وتونس والعراق إلى هذا الخيار بحيث أصبحت الهيئات مؤسسات دستورية أو في طريقها إلـى ذلك كما في حالة تونس حتى إعداد هذا الكتاب. هذا، وتشير التجارب الدولية المتوفرة إلى أن هناك عدداً من الإجراءات التي تسهم في استقلالية الهيئة، منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. تفويض دستوري أو قانوني واضح في صك تأسيس الهيئة.

2. ضمان توافر المصادر المادية والبشرية اللازمة بما في ذلك التمويل والميزانيات المستقلة.

3. ضمان استمرار الموظفين المتخصصين في عملهم لأطول فترة ممكنة وتثبيت كبار الموظفين حماية لهم من العزل التعسفي.

4. ضمان إمكانية مراقبة ومراجعة عمل الهيئة والتقارير الصادرة عنها من الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني.

5. ضمان أن لا تعتمد على السلطة التنفيذية في اتخاذ قراراتها الإستراتيجية أو في توفير مواردها البشرية والمالية.

6. ضمان أن تتمكن الهيئة من تقديم تشريعات خاصة بمكافحة الفساد للسلطة التشريعية مباشرة.

حوكمة هيئات مكافحة الفساد

إن هيئة مكافحة الفساد شأنها شأن كافة المؤسسات تحتاج إلى تطوير حوكمتها الداخلية لضمان قيامها بأعمالها بكفاءة. ومن إجراءات الحوكمة الداخلية الرشيدة لهيئات مكافحة الفساد يمكن إيراد ما يلي:

1. الإدارة السليمة للموارد المالية.

2. الإدارة السليمة للموارد البشرية واعتماد التدريب المستمر كأساس في تنميتها.

3. إدارة المعلومات والسجلات إدارة سليمة وتحليل المعلومات بطريقة دقيقة لاستخلاص الدروس والعبر وإجراء الدراسات الميدانية ذات العلاقة بعمل الهيئة.

4. إدارة التحري والتحقيق والتجريم بطريقة مهنية ووفق القوانين والأنظمة، مع عدم التفريط بمبادىء حقوق الإنسان.

5. إدارة برامج الإعلام والتعليم بطريقة ملائمة لكسب ثقة الجمهور وضمان أن لا تكون الهيئة مؤسسة مغلقة وبعيدة عن رقابة الجمهور، بلأن تكون قدوة للمؤسسات الأخرى في مجال انفتاحها بشكل خاص.

6. اختيار مجالات التحري على ضوء الموارد البشرية والمالية المتوفرة وفرص النجاح المحتملة، إذ لا يمكن معالجة كل شيء بنفس الوقت.

7. تطوير معايير اختيار مجالات التدخل والمؤشرات الدالة على تحققها وإعلام الجمهور بها.

8. اعتماد مبدأ الشفافية في العمل والموازنة ما بينها ومبدأ مكتومية التحقيق بحيث تقتصر الثانية على المعلومات الضرورية للتحقيق ولكشف الحالات.

9. حماية الهيئة نفسها ضد الفساد، حيث أن أسوأ ما يمكن أن يحدث لهيئة رقابية في مجال الفساد أن يتغلغل الفساد فيها.

10. حماية المبلغين والشهود الذين يقدمون معلومات ضرورية لعمل الهيئة وكذلك حماية الضحايا ومساعدتهم.

11. بناء جسور من الثقة مع المؤسسات الرقابية الأخرى منعاً للإزدواجية ودرءاً للتنافس غير المشروع.

12. بناء الشراكات وبخاصة مع المؤسسات الشبيهة إقليمياً ودولياً ومع مؤسسات المجتمع المدني والإعلام.

إن إنشاء الهيئة (الهيئات) المستقلة لمكافحة الفساد خطوة أساسية لخفض وتائر الفساد، إلا أنها يمكن أن تفشل في عملها شأنها بذلك شأن المؤسسات الأخرى. ولذا، يجب أن يتزامن إنشاؤها مع دراسة الاستراتيجيات البديلة التي يمكن بواسطتها مكافحة الفساد. ومن الأسباب التي تؤدي إلى فشل الهيئات يمكن أن نذكر ما يلي[124]:

1. ضعف الإرادة السياسية وتدخل السياسيين والسلطة التنفيذية في عملها.
2. ضعف حوكمة الهيئة.
3. إفتقار الهيئة لإستراتيجية متكاملة لمكافحة الفساد. فالتجريم والعقاب اللذان غالباً ما تركز عليهما هذه الهيئات لا يحلان المشاكل بل قد يفاقمانها على المدى البعيد.
4. إنعدام التنسيق بين المؤسسات العاملة في مجال المكافحة.
5. ضعف القوانين والأنظمة الحاكمة لعمل الهيئات.
6. إنعدام التوجه العام والتركيز في العمل والوقوع في أسر التجارب الماضية.
7. الأوضاع الإقتصادية غير الملائمة.
8. ضعف ثقة الجمهور في الهيئة.
9. عدم ملاءمة استراتيجيات المكافحة التي تتبناها الهيئة.

124 U4 Brief No.1, January, 2007

ثانياً: مؤسسة الوسيط أو ديوان المظالم (الأمبودزمان)

أنشئت مؤسسة الأمبودزمان لأول مرة من قبل البرلمان السويدي عام 1809 لمراقبة مدى إلتزام المحاكم والموظفين العموميين والمستخدمين الآخرين بالقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة. وتشكلت هذه المؤسسة من قبل مجموعة من الأشخاص المرموقين التي أنيطت بهم مهام واسعة تسمح لهم باستقبال مدى واسع من الشكاوى ودراستها والطلب من الجهات ذات العلاقة تصحيح الأوضاع فيما إذا تبين وجود خلل في الإجراءات أو تفسيرها أو في التطبيق. وهذه الشكاوى هي في طبيعتها مما لا تقع ضمن صلاحيات المؤسسات والبنى الرسمية الأخرى مثل المحاكم والمؤسسات الإدارية. وبهذا، فإن مؤسسة الأمبودزمان تقع في صلب نظام النزاهة الوطنية للدولة.

لقد تطورت مؤسسة الأمبودزمان عبر السنين بشكل كبير بحيث لم تعد ديواناً للمظالم يتقدم له الناس بشكواهم ضد المؤسسات الرسمية، بل أصبحت مؤسسة وقائية وعلاجية وتثقيفية. وفي النظام الألماني يدعى الوسيط "بمحامي الشعب" تجسيداً لدور هذه المؤسسة في تحقيق العدالة وضمان حقوق الناس وحرياتهم. وعادة ما تسعى هذه المؤسسة إلى تحقيق الأهداف التالية[125]:

1. اجراء تحقيق حيادي ومستقل في شكاوى الناس ضد المؤسسات الحكومية ومستخدميها.
2. إقتراح وسائل العلاج الممكنة للحالات التي تعرض عليها بعد إجراء التحقيقات المستقلة.
3. رفع وعي الجمهور بالحق في الحصول على الخدمات العامة بسرعة وكفاءة ومصداقية وما يمكنهم فعله إن لم يتحقق ذلك.
4. تثقيف المسؤولين الحكوميين بالمعايير والمدونات التي يجب أن يلتزموا بها والطرق التي بواسطتها يمكن أن يتم ذلك.
5. مراجعة إجراءات العمل ومدونات قواعد السلوك لكشف النقص والخلل فيها وتعديلها بما يتلاءم مع المعايير الدولية المقبولة.

وبهذا، فإن مؤسسة الأمبودزمان تعتبر من الهيئات الأساسية في مكافحة الفساد الإداري منه بشكل خاص. وحتى تتمكن هذه المؤسسة من القيام بدورها المأمول، فلا بد من أن تتوافر

125 Global Program Against Corruption toolkit, 2002

لها مجموعة من الشروط والصلاحيات. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يجب أن يتوافر لها ما يلي[126]:

1. مدى واسع من الصلاحيات لإجراء التحقيقات سواء تعلق ذلك بأشكال سوء الإدارة أو قيام المؤسسات العامة بواجباتها بشكل سليم (بما في ذلك هيئات مكافحة الفساد). فلا شيء يحد من مصداقية هذه المؤسسة مثل استثناء بعض القطاعات أو الدوائر من نطاق عملها كالمؤسسات الأمنية بشكل خاص.
2. القدرات والإمكانات الاستقصائية اللازمة للتحقيق والوصول إلى كافة المؤسسات والأفراد والمعلومات حسبما تتطلبه إجراءات تنفيذ المؤسسة لوظائفها.
3. إجراء التحقيقات بشكل رسمي ومفتوح وبطريقة غير عدائية ونشر نتيجة تحقيقاتها وتوصياتها بشفافية كاملة بالإضافة إلى رفع تقاريرها للبرلمان.
4. أن تتوافر في رئيسها وأعضائها نفس الدرجة العالية من النزاهة والاستقامة المطلوبة من رئيس وأعضاء هيئة مكافحة الفساد، وكذلك أن تتميز إجراءاتها بالعدالة والنزاهة كضمانة أساسية لمصداقية المؤسسة.
5. أن تتوفر للجمهور إمكانية الوصول للمؤسسة بشكل حر ومباشر وخالٍ من التعقيدات الرسمية أو المقدمات غير الضرورية.
6. أن تتوفر للمؤسسة المصادر البشرية والمالية والتقنية اللازمة لضمان تمكنها من القيام بمهامها وتحقيق أغراضها.
7. أن تكون مستقلة من أي تأثير حكومي مباشر وغير مباشر حفاظاً على مصداقيتها وقبولها من الجمهور.

الدور الذي تلعبه مؤسسة الوسيط الأمبودزمان في مكافحة الفساد

يعتمد الدور الذي تلعبه مؤسسة الوسيط في مكافحة الفساد على مدى تطور حكم القانون في الدولة وكفاءة المؤسسات الأخرى المعنية بالنزاهة ومكافحة الفساد، هذا إن كانت موجودة. فإن لم تكن هذه المؤسسات موجودة، تقوم مؤسسة الوسيط بدور غاية في الأهمية. كما أن دورها يتعاظم في ضوء ضعف النظام القانوني في الدولة وفيما إذا كانت مؤسسات الدولة لا تقوم بعملها بكفاءة ونزاهة ومصداقية. وفي حال تطور النظام القانوني في الدولة، فإن مؤسسة الوسيط تكون وسيطاً بمعنى الكلمة من حيث وقوع عملها في المنطقة الوسط بين

126 Global Program Against Corruption toolkit, 2002

عـمل النظام القـانوني وعـمل المؤسـسـات الأخـرى. إن ديوان المظـالم في الأردن الذي أنشىء بموجب القانون رقم (11) لسنة 2008 هو للأسف الشديد مؤسسة وسيط بمعنى الكلمة. إذ أنه ينظر في الشكاوى المقدمة إليه فقط ويوصى بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الإستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة[127]. ومع ذلك فإن البرلمان الأردني قد أوصى في عام 2013 بإلغاء الديوان ودمجه مع مؤسسات أخرى.

تطور عمل الأمبودزمان في العالم كما ذكر سابقاً بحيث أصبحت من المؤسسات الضامنة للنزاهة وحقوق الإنسان. ففي بعض الدول، أصبح هناك أكثر من أمبودزمان واحدة. بل أصبح هناك عدد منها بحيث تختص كل واحدة منها في مجال أو قطاع معين، فهناك واحدة للخدمات القانونية لضمان الحق في المقاضاة، وواحدة للبوليس لضمان كرامة الإنسان وعدم التغول على حقوقه، وواحدة للدفاع لضمان النزاهة في مخصصات الدفاع والأمن وأن لا يكون الأمن على حساب الحقوق، وواحدة للصحة لضمان حصول الناس على أفضل الخدمات المتاحة ضمن حدود الإمكانيات، وواحدة للإستثمار لضمان توجيهه لخدمة الدولة والمجتمع، وأخرى للتقاعد والتأمينات وهكذا. وبذا، أصبحت هذه المؤسسة عين الشعب على الحكومة والخدمات، وفعلاً يسمى الأمبودزمان في النمسا بمحامي الشعب.

أما الدور المباشر الذي تلعبه هذه المؤسسة في مكافحة الفساد فيعتمد كذلك على حداثة ومدى تطور هيئة مكافحة الفساد. ومن المعروف أن هذه المؤسسة تلعب دوراً هاماً في بداية وضع وتطوير برامج مكافحة الفساد، إلا أنها وبحكم كونها مؤسسة قائمة على تلقي الشكاوي فإن ذلك بحد ذاته يحد من دورها المباشر في الوقاية من الفساد، الإداري منه بشكل خاص. كما يحد هذا الأمر من دور الأمبودزمان في توليد المعلومات والبحوث المتعلقة بسياسات المكافحة. ولذلك، نرى أن هذه المؤسسة قد نحت تاريخياً وبشكل أكبر نحو لعب دور استباقي في دراسة كفاءة وفاعلية المؤسسات العامة وسياساتها لمنع الفساد وإحقاق الحق وضمان الكفاءة والعدالة، وكذلك مراقبة مدى التزام قيادات هذه المؤسسات بمدونات قواعد السلوك والتصرف السليم والتحقق من الشكاوى المتعلقة بتصرفاتهم.

ونظراً إلى تنوع وكثرة الشكاوى التي يمكن أن تصل إلى الأمبودزمان فيجب عليها أن تتلافى المحاذير والمشكلات المرتبطة بذلك، وأن تتجنب على سبيل المثال لا الحصر:

1. التحوّل إلى دائرة استئناف لأحكام صحيحة صدرت بموجب القوانين.

---

127 قانون ديوان المظالم، 2008

2. التحوّل إلى مؤسسة تحويل أو تنظيف (Clearing House) للمشكلات الموجودة في المؤسسات العامة.

3. الدخول في قضايا ليست من اختصاصها وتعلّم تحويل هذه القضايا إلى أصحاب الإختصاص وإعلام الجمهور بذلك.

4. التحول إلى محامي المؤسسات العامة.

5. الحلول مكان إجراءات التظلم العادية المتاحة بموجب القوانين الإدارية المرعية في الدولة مثل المحكمة الإدارية العليا أو محكمة العدل العليا في الدولة.

6. الإزدواجية في العمل بحيث لا تنظر في قضايا تقع ضمن صلاحيات مؤسسات أخرى كهيئات مكافحة الفساد أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

ثالثاً: المؤسسات والدوائر الأخرى المعنية بالنزاهة وبمكافحة الفساد

هناك العديد من الجهات والمؤسسات والدوائر الرسمية أو العامة التي يرتبط عملها بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد. ويمكن تقسيم هذه الجهات والمؤسسات إلى أربعة أصناف هي:

أولاً: الهيئات الرقابية الأساسية المنصوص عليها حكماً في الدستور.

ثانياً: الدوائر والمؤسسات الرسمية ذات الصفة الرقابية.

ثالثاً: الهيئات والجهات الرقابية القطاعية.

رابعاً: الوحدات الرقابية الداخلية في الدوائر والمؤسسات.

وهناك بطبيعة الحال جهات متعددة غير رسمية تلعب أدواراً مهمة في الوقاية من الفساد كمؤسسات المجتمع المدني والأحزاب والنقابات ومنظمات حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية.

إن الهيئات الرقابية الأساسية المنصوص عليها في الدستور الأردني من الصنف الأول هي بطبيعة الحال مجلس الأمة بشقيه النواب والأعيان، والجهاز القضائي ممثلاً بالمحاكم بمختلف أصنافها ودرجاتها، والمحكمة الدستورية التي أنشئت حديثاً بموجب التعديل الدستوري لعام 2011.

أما الدوائر والمؤسسات الرسمية ذات الصفة الرقابية من الصنف الثاني فيقع على رأسها ديوان المحاسبة المنصوص عليه بالدستور، والبنك المركزي الذي يراقب أعمال البنوك وحركة الأموال والنقد، ودائرة مراقبة الشركات في وزارة الصناعة والتجارة، ودائرة الجمارك، ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات. وقد أنشأ البنك المركزي ضمن تنظيمه الداخلي وحدة لمراقبة غسيل

الأموال التي تقوم بدور محدد في مراقبة حركة تداول النقد والتأكد من أن مصدر الأموال المتداولة مصدر مشروع. ونظراً لانتقال الأموال بشكل سريع داخل الإقليم ودول العالم، فإن هذه الوحدة تنسّق مع نظيراتها في الإقليم من خلال ما يُعرف بوحدة عمل الإجراءات المالية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENAFATF) والوحدة الدولية الرئيسية (Financial Action Task Force "FATF" ❖.

أما الهيئات والجهات الرقابية القطاعية من الصنف الثالث، فهي بطبيعتها هيئات تنظيمية (Regulatory) إلا أن لها صفة رقابية أيضاً لضمان الإلتزام بالقوانين وتطبيقها على نحو جيد ومنها هيئة الأوراق المالية وهيئة التأمين وهيئة تنظيم قطاع الإتصالات وهيئة تنظيم قطاع النقل وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء. وهناك محاولات من قبل بعض هذه الهيئات لتعديل قوانينها بحيث تعطيها الحق في التدخل غير المباشر لتطوير حوكمة الشركات❖.

أما وحدات الرقابة الداخلية في الدوائر والمؤسسات من الصنف الرابع والمنشأة غالباً بتعاميم صادرة من رئيس الوزراء فتشمل وحدات الرقابة الداخلية في معظم إن لم يكن كل الدوائر الحكومية والمرتبطة مباشرة بالوزير أو مدير عام المؤسسة. وغالباً ما يُنظر إلى هذه الوحدات بعدم الجدية كون السند القانوني لها ضعيف نسبياً، كما أن الموظفين فيها يفتقرون إلى الخبرة الكافية والتدريب اللازم ليتمكنوا من القيام بمهامهم ولتدعيم عمل هذه الوحدات أصدر رئيس الوزراء تعميماً جديداً يقضي بإرسال نسخة من تقارير هذه اللجان إلى رئاسة الوزراء. ويمكن إضافة دوائر التفتيش في القوات المسلحة والأمن العام والدفاع المدني والمخابرات العامة ضمن هذا الصنف إلا أن هذه الوحدات أكثر فاعلية وضبطاً من الوحدات المدنية.

هذا، وقد تضمّن تقرير اللجنة الملكية للنزاهة(الذي تضمّن الميثاق وخطته التنفيذية تحديداً للأدوار المنوطة بكل واحدة من هذه المؤسسات في المستويات الثلاث بما يعمل على تفعيل دورها وتطويره لتعظيم النزاهة في الدولة الأردنية[128].

❖ انظر حديث رئيس هيئة الأوراق المالية لصحيفة العرب اليوم الأردنية ليوم الثلاثاء 19/03/2013

❖ من المتوقع أن تشكّل في الأردن لجنة للنزاهة الوطنية ذات صبغة رقابية، وفيما إذا حدث ذلك فإنها ستضيف مؤسسة أخرى للمؤسسات الرقابية الموجودة في المملكة.

128 منظومة النزاهة الوطنية، 2013

مدونات قواعد السلوك

توسع مفهوم البناء المؤسسي للوقاية من الفساد ومكافحته ليشمل بالإضافة إلى هيئات مكافحة الفساد ومؤسسة الوسيط (الأمبودزمان)، والنظام القضائي، ومدونات قواعد السلوك، ولجان النزاهة الوطنية، والبرلمان، والحكومات المحلية، والبلديات وغيرها. وسيتم في هذا الجزء الحديث عن مدونات قواعد السلوك لا كمؤسسة وإنما كإجراء دال على النزاهة والحوكمة الرشيدة وبالتالي مكافحة الفساد.

الأصل في مدونات قواعد السلوك أنها إجراء ذاتي يلجأ إليه العاملون في مؤسسة ما كإسهام منهم في حوكمة المؤسسة ويلتزمون بما ورد فيها إلتزاماً طوعياً، إلاّ أن التجربة الدولية أثبتت أن عدم ارتباط مدونات قواعد السلوك بإجراءات إدارية أو مدنية في حالة عدم الإمتثال قد لا يحقق الفائدة من ورائها. ولذا، فقد ترسخ التوجه الجديد في وضع مدونات قواعد السلوك بكونها تمثل مجموعة من المعايير الأخلاقية والإدارية لإدارة المؤسسة بشكل سليم وصحيح وأن عدم الإلتزام بها يشكل مخالفة صريحة لقواعد الحوكمة الرشيدة لهذه المؤسسة. هذا، وقد تنوعت أشكال مدونات قواعد السلوك في السنوات الأخيرة لتشمل الوزراء وكبار المسؤولين، والقضاة والبرلمانيين والموظفين العموميين والإعلام والمجتمع المدني... وغيرهم.

إن وضع مدونات قواعد السلوك يخدم أغراضاً عدة في مجال مكافحة الفساد، منها[129]:

1. تؤسس مدونات قواعد السلوك لما هو متوقع من الموظف أو مجموعة الموظفين أو ما هو ممنوع عليه عمله وبالتالي تحدد قيماً أساسية لمحاربة الفساد.
2. تشكل أساساً لتدريب الموظفين ولمناقشة المعايير وتعديلها إن لزم.
3. تشكل أساساً للإجراءات الزجرية بما في ذلك الفصل من العمل في حالة إنتهاك موظف ما للمعايير أو عدم التزامه بها.
4. تهيء الفرصة لوضع كافة المعايير المطبقة في وثيقة واحدة شاملة تسهّل الفهم المشترك والتواصل الفعال بين الإدارة والموظفين وتمنع الإختباء وراء معايير أو إجراءات خفية وغير معلنة بشكل كافٍ سواء من قبل المدراء أو من قبل الموظفين. وبالتالي، يساعد ذلك في مواجهة أي فساد محتمل من الطرفين.

129 Global Program Against Corruption Toolkit

لأجل هذه الأغراض مجتمعة، وغيرها، فقد تضمنتاتفاقية الأمم المتحدة مادة خاصة لمدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين. فقد طلبت الإتفاقية في المادة (8) من الدول الأطراف تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين. وعلى وجه الخصوص طلبت الإتفاقية تطبيق مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية[130].

وقد حددت الإتفاقية بهذا الصدد تدابير ونظم محددة منها، على سبيل المثال، تيسير قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، وإلزامهم بالإفصاح عن أنشطتهم الخارجية وأعمالهم واستثماراتهم وموجوداتهم والهبات والمنافع التي يحصلون عليها مما قد تفضي إلى تضارب في المصالح. وكذلك طلبت الإتفاقية من الدول الأطراف اتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة.

لعبت المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين الدوليين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة 51/59 المؤرخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996 دوراً هاماً في توجيه الجهود الوطنية نحو وضع مدونات قواعد السلوك، ولذا، فقد طلبت اتفاقية الأمم المتحدة في الفقرة الثالثة من المادة (8) بالتحديد من الدول الأطراف أن تأخذ علماً بها ضمن مبادرات أخرى إقليمية ومتعددة الأطراف(. وتشتمل اتفاقية الأمم المتحدة على عدد من الإعتبارات المحددة لقواعد السلوك في مواد أخرى غير المادة (8) مما يشكل قاعدة أو أمثلة لمدونات قواعد السلوك لفئات مختلفة من الموظفين أو القطاعات، وذلك على النحو التالي:

❖ معايير للعاملين في مجال مكافحة الفساد	المادتان 6 و36
❖ معايير عامة للموظفين العموميين	المواد 7، 9، 10، 15-20، 25، 37-39، 60
❖ معايير للقضاء والنيابة العامة المستقلة	المادة 11
❖ معايير للعاملين في مجال المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية والمحاسبين	المادة 9
❖ معايير للعاملين في القطاع الخاص	المادة 13

130 UNCAC Article 8

❖ يمكن للقارىء العودة للموقع www.uncijn.org/standards/compendium

إن أكبـر التحـديات أمـام وضع مـدونات قـواعـد السـلوك هو أن تراعي الأبعـاد القـانونيـة والسلوكية والإدارية لهذه القواعد ضمانات العدالة، والحيادية، والاستقلالية، والنزاهة، والولاء المؤسسي، والتحوط اللازم، والشفافية، والمساءلة، والاستخدام المسؤول لمصادر المؤسسة[131].

ومن الضروري أن تشمل هذه المدونات مجموعة من الاعتبارات أو القواعد يذكر منها:

1. القواعد العامة المتعلقة بالسلوكيات والأخلاقيات المطلوبة للعمل العام كالإنتاجية والدافعية، والعلاقة بين الموظفين ومع الجمهور، والمهنية في أداء المهمات، والمعايير العليا للعمل وما إلى ذلك.
2. قواعد الحيادية وعدم التحيز (impartiality) وتعارض المصالح.
3. قواعد إدارة المصادر العامة.
4. قواعد السرية.
5. قواعد التعامل مع الإنتهاكات.

وبالإضافة إلى هذه القواعد المشتركة، يمكن أن تتضمن المدونات قواعد خاصة لفئات محددة من العاملين[132]. ومن هذه الفئات التي يجدر وضع مدونات قواعد السلوك العامة والخاصة لها لإرتباط عملها بالفساد المحتمل:

1. الشرطة ومسؤولو إنفاذ القانون.
2. السلطة التشريعية وغيرهم من المسؤولين المنتخبين.
3. الوزراء والمسؤولين الكبار.
4. المسؤولون والعاملون في الأجهزة القضائية.
5. الموظفون العموميون.
6. المسؤولون في القطاع الخاص.
7. الإعلاميون.
8. المجتمع المدني.

وقد وضعت إحدى الحكومات الأردنية - حكومة السيد سمير الرفاعي - مدونة قواعد سلوك للوزراء ما لبث أن طويت بعد استقالة الحكومة ولم يعد يتحدث عنها أحد. كما وضعت

---

131 Global Program Against Corruption Toolkit

132 للتعرف على القواعد الخاصة لهذه الفئات يمكن زيارة الموقع الإلكتروني لمكتب الأمم المتحدة بشأن الجريمة والمخدرات www.unodc.org والإطلاع على Global Compact Toolkit

السلطة القضائية مدونة سلوك للقضاة، ووضعت أخرى لموظفي القطاع العام، وأخرى للإعلاميين، إلاّ أنه لم يجر أي تقييم علمي لفاعلية هذه المدونات وأثرها على الحوكمة ومكافحة الفساد من جهة أو على الإنتاجية وفاعلية الأداء من جهة ثانية.

نماذج ناجحة لهيئة مكافحة الفساد

في ختام هذا الفصل، يجدر بنا الإطلاع على تجارب بعض هيئات مكافحة الفساد في العالم التي تتميز بالنجاح ومعرفة العوامل والأسباب الكامنة وراء نجاحها والدروس المستفادة من تجاربها. ولا بد من الإشارة إلى أنه لم تلجأ كل الدول إلى إنشاء هيئات لمكافحة الفساد حسب ما تطلبه الإتفاقية. كما أن النص على إنشاء الهيئات أمر إختياري متروك للدولة الطرف. ومن الملحوظ أن الدول التي لا تعاني أصلاً من مشكلة الفساد لم تقم بإنشاء هيئات جديدة لمكافحته، بل عملت على تدعيم عمل المؤسسات القائمة لديها لتعزيز جهودها في مكافحة الفساد. ويقع ضمن هذه الفئة عدد كبير من الدول الديمقراطية والتي يعتبر حكم القانون فيها راسخاً. كما لجأت دول أخرى إلى إنشاء لجان للتنسيق بين المؤسسات القائمة في الدولة أصلاً من أجل تدعيم جهودها في مكافحة الفساد. ومن هذه الدول، على سبيل المثال، جنوب إفريقيا. كما لجأت العديد من الدول التي كان الفساد منتشراً فيها بشكل ملحوظ إلى إنشاء هيئات جديدة للمكافحة. وبعض الدول أنشأت هذه الهيئات قبل ظهور الإتفاقية مثل هونج كونج وسنغافورة وبوتسوانا، وبعضها بعد ظهور الإتفاقية كالأردن والعراق. وفيما يلي إستعراض لأربع هيئات في مجال الفساد في أربع دول لديها تجارب ناجحة ومشهود لها إقليمياً ودولياً هي هونج كونج، وسنغافورة وبوتسوانا وماليزيا. وقد تم إختيار هذه الدول لأن لديها تجارب ناجحة ولأن المستوى الإقتصادي الإجتماعي فيها يمكن أن يكون أقرب للأردن والدول العربية من الدول ذات الإقتصادات الصناعية الكبرى المتقدمة.

أولاً: الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد في هونج كونج (Independent Commission Against Corruption "ICAC")

تعتبر الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد في هونج كونج من أقدم الهيئات في العالم حيث تم إنشاؤها عام 1974 إستجابة لمطالب شعبية قوية إثر إنتشار الفساد بشكل كبير في الإقليم وفي جهاز الشرطة بشكل خاص. وقد حدد التشريع المنشىء للهيئة ثلاثة وظائفأساسية هي التحقيق في قضايا الفساد والوقاية منه وتثقيف الجمهور وتوعيته بمخاطر الفساد. وحتى تتمكن الهيئة من القيام بهذه الأدوار الثلاثة تم وضع الأطر القانونية السليمة والفعالة لعملها وتزويده بالمصادر البشرية اللازمة وغيرها. وإشتملت الأطر القانونية على صلاحية الهيئة في إحتجاز المشتبهين لديها لمدة 48 ساعة وإصدار أوامر التفتيش مباشرة دون العودة للقضاء.

وبدعم من السلطات الحاكمة، بادرت الهيئة بإتخاذ إجراءات قوية وصارمة لإنفاذ القانون وإغلاق منافذ الفساد. كما قامت بحملة إعلامية مكثفة لتوعية الجمهور وخلق ثقافة النزاهة مما أدى إلى تعزيز صورة الهيئة ودعم جهودها. وبعد أقل من أربع سنوات، تمكنت الهيئة من تحطيم كافة عصابات الفساد في القطاع العام وبخاصة في دوائر الشرطة، مما هيأ لها المجال لتوجيه إهتمامها للفساد في القطاع الخاص. ونتيجة لنجاح الهيئة في التعامل مع قضايا الفساد في القطاع العام، تغيرت صورة الشكاوى التي تصل إليها بحيث صار أغلبها على القطاع الخاص[133]. كما بلغت نسبة الإغلاقات الناجحة للقضايا التي تعرض عليها 85% في العام 2003 [134] .

في العام 1993 وبعد صدور القانون المحلي للحقوق والحريات، خضعت الهيئة لمراجعة شاملة بغرض التأكد من بقاء الهيئة قوية وفعالة ولضمان أن لا يتسرب الفساد إليها. وأدت هذه المراجعة إلى إخضاع الهيئة لرقابة خارجية وربط أوامر التفتيش بالقضاء. وكنتيجة للمراجعة أيضاً تم إنشاء مركز تطوير الأخلاقيات العامة وحوكمة الشركات. وتم ذلك بالتعاون مع غرف التجارة. أما الرقابة الخارجية على عمل الهيئة فتأتي من خلال أربع لجان متخصصة هي[135]:

1. اللجنة الإستشارية عن الفساد وتقدم النصح فيما يتعلق بالسياسات وتراقب التوجهات العامة لعمل الهيئة.
2. لجنة مراجعة العمليات والتي تراقب التحقيقات التي تجريها الهيئة.
3. اللجنة الإستشارية للوقاية من الفساد وتقدم النصح حول سبل الوقاية وتراجع الدراسات والتقارير التي تعد في هذا المجال.
4. اللجنة الإستشارية للعلاقات مع المجتمع وتقدم النصح للهيئة حول إستراتيجيات التثقيف والتوعية وكسب الدعم.

يعين مفوض الهيئة ونائبه من قبل الحاكم العام للإقليم. ويتمتع المفوض بصلاحيات واسعة في رسم السياسات وإدارة أعمال الهيئة بما في ذلك التعيين والفصل بدون الرجوع لأي جهة أخرى. إن مصادر قوة الهيئة وقوة المفوض تأتي من كونه غير مساءل إلاّ من الحاكم العام ومن الإستقلالية التامة للهيئة(. ولضمان مصداقية وكفاءة وفاعلية الهيئة أنشئت في هونج كونج

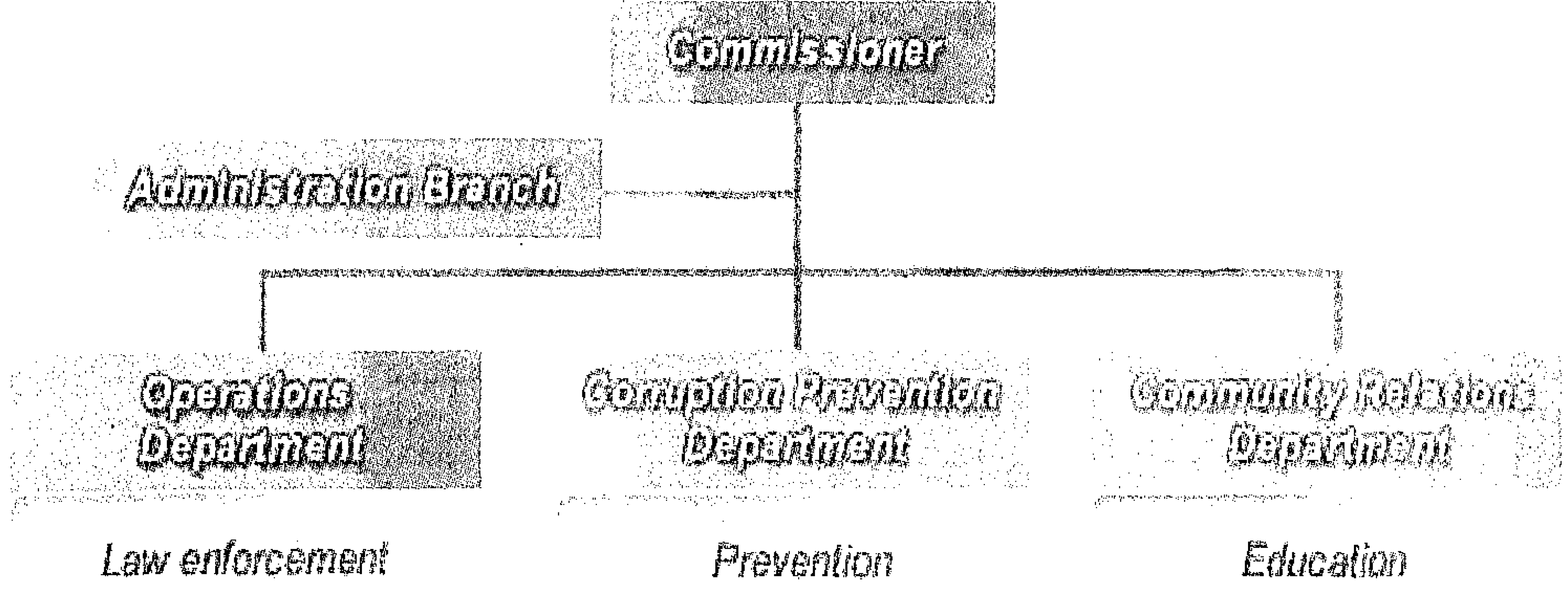
133 UNDP Bangkok Office

134 Ibid

135 www.icac.org/hk

لجنة مستقلة تعرف بلجنة الشكاوى على الهيئة يرأسها أحد أعضاء المجلس التنفيذي، والإطار رقم (2) يبين هيكلية وبنية الهيئة، وهي كما نرى بسيطة.

الإطار رقم (2)



يقوم قسم العمليات بكافة التحقيقات، ولذا فهو أكبر الأقسام. ويمتد عمل هذا القسم إلى كافة دوائر إنفاذ القانون والخدمات العامة والبنوك والقطاع الخاص والإنتخابات. ويعتبر الإحتيال من تخصصات الشرطة إلاّ أن قبول العمولات غير القانونية فهو من إختصاص الهيئة. وتشمل صلاحيات رئيس قسم العمليات تحديد ومنع سفر المشتبهين، فحص الحسابات البنكية وصناديق الأمانات ومنع إيداع الامانات وطلب تفاصيل الأوضاع المالية لكافة المشتبه بهم.

أما قسم الوقاية من الفساد والذي هو صغير نسبياً، فوظيفته فحص الأساليب والإجراءات للدوائر الحكومية والمؤسسات العامة، وتحديد مكامن الفساد فيها، والتوصية بالإجراءات اللازم إتخاذها للحد من إنتشار الفساد. وتعتبر توصيات الهيئة إجبارية للمؤسسات الحكومية والعامة وإرشادية بالنسبة للقطاع الخاص وقطاع الأعمال. ومن الجدير ذكره أن تركيز الهيئة هو على تغيير السياسات والنظم وليس تغيير الأفراد. ومن مصادر قوة وتأثير الهيئة هو مشاركتها في وضع السياسات وتطوير التشريعات من أجل سد الثغرات فيها إبتداءً.

❖ في العام 1995 عندما نظم الكاتب أول ندوة لمكافحة الفساد في الأردن عندما كان وزيراً للتنمية الإدارية، نسب البنك الدولي مفوض مكافحة الفساد في هونج كونج لحضور هذه الندوة على اعتبار أن للإقليم أفضل تجربة عالمية في مكافحة الفساد

أما قسم العلاقات مع المجتمع فيتكون من وحدتين تتعامل إحداهما مع وسائل الإعلام، وتتعامل الثانية مع الجمهور. والمسؤولية الرئيسية لهذا القسم هو توعية الجمهور بمخاطر الفساد وكسب الدعم والتأييد لعمل الهيئة. ولهذا السبب يقوم هذا القسم ببرامج تدريبية وتوعوية متعددة في قطاعات الأعمال والصناعة والمدارس والجامعات بإستخدام أمثلة حقيقية من واقع الحالات التي تعاملت معها الهيئة. ويكون الهدف الرئيسي من ورائها بناء ثقافة تنبذ الفساد مستعينة بوسائل الإعلام بكثافة. وقد حققت الهيئة في هذا المجال نجاحاً منقطع النظير يشهد له العالم والمؤسسات الإقليمية والدولية.

ويعمل في الهيئة الآن حوالي 1200 موظفاً معظمهم بعقود وأكثر من نصفهم قضى ما يزيد عن عشرة سنوات من العمل في الهيئة.

ثانياً: مكتب التحقيق في ممارسات الفساد في سنغافورة (Corrupt Practices Investigation Bureau "CPIB")

ورثت سنغافورة عند الإستقلال سنة 1959 وضعاً شبيهاً بوضع هونج كونج من حيث إنتشار الفساد. وعلى الرغم من أن مكتب التحقيق في ممارسات الفساد أنشىء في عام 1952، إلاّ أن الفساد عند الإستقلال كان قد أصبح نمط حياة، وتشكلت له عصابات خاصة. وكان الإفلات من العقاب هو الأمر السائد، وكان السبب في ذلك الوقت يعود إلى ضعف التشريعات من جهة وكون المسؤولين في المكتب ممن يختارون من دوائر الشرطة على سبيل الإعارة، وبالتالي، لم يكونوا على استعداد للتحقيق في جرائم يرتكبها أصدقاؤهم السابقين من جهة ثانية. ناهيك عن أن المحققين المعارين أو المنتدبين لم يكونوا يحظون بالحماية الكافية. وعلى ضوء هذا الوضع، وضعت الحكومة السنغافورية الجديدة إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد في عام 1960 إستناداً إلى قانون الوقاية من الفساد بهدف إزالة حوافز وفرص الفساد المنتشرة في الدولة الجديدة. واستندت الإستراتيجية إلى مبدأين أساسيين هما القيادة كقدوة ودرجة تحمل صفرية للفساد (Zero-tolerance). ولكي يتمكن المكتب من تحقيق الأهداف، تم تدعيم قدراته التحقيقية، كما تم تعظيم عقوبات الفساد. ولم يتوانى المكتب عن إيقاع أقصى العقوبات على المسؤولين الفاسدين الأمر الذي أدى إلى دعم الجمهور له والتعاون معه في التحقيقات، مما جعل من الفساد في سنغافورة "مجازفة كبيرة وبعائد بسيط" بعد أن كان النمط السائد هو العكس تماماً، أي "مجازفة صغيرة وعائد عظيم"[136].

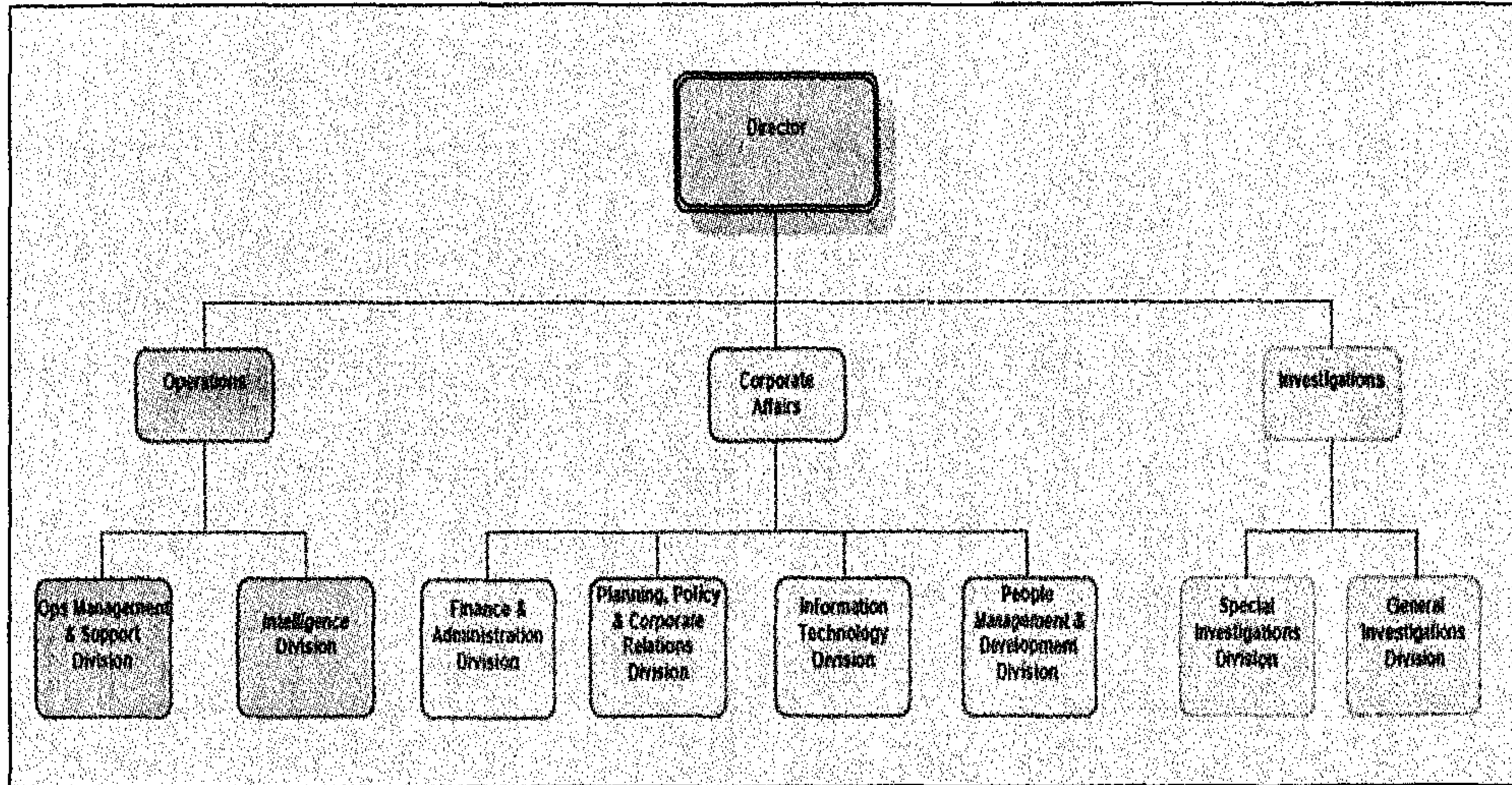
136 UNDP Bangkok

يعتبر مكتب التحقيق في ممارسات الفساد جسماً مستقلاً إستقلالاً كاملاً. وهو مرتبط مع مكتب رئيس الوزراء، الأمر الذي يمده بالقوة اللازمة. يرأس المكتب مدير معين مباشرة من رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء. وللرئيس رفض التنسيب أو عزل المدير. كما يعين الرئيس نائباً للمدير وعدداً من المساعدين والمحققين حسب الحاجة. ويعتبر المكتب مسؤولاً عن تنفيذ قانون الوقاية من الفساد. ولهذا الغرض يقوم المكتب بكافة أعمال التحقيق في الفساد بالإضافة إلى أعمال الوقاية. ويحدد القانون بشكل خاص ثلاث وظائف أساسية للمكتب هي[137]:

1. إستقبال الشكاوى المتعلقة بالفساد والتحقيق فيها.
2. التحقيق في الممارسات الخاطئة والمخالفات التي يرتكبها المسؤولون الحكوميون.
3. فحص الأساليب والإجراءات المتبعة في القطاع العام لخفض فرص الفساد.

وللقيام بهذه الوظائف تم تنظيم بنية المكتب في ثلاث إدارات رئيسية هي دائرة العمليات ودائرة الشؤون العامة ودائرة التحقيقات والإطار رقم (3) يبين الهيكل التنظيمي للمكتب138.

الإطار رقم (3)



تتكون دائرة العمليات من وحدتين أساسيتين هما وحدة الإستخبارات ووحدة إدارة ودعم العمليات. وتقوم الوحدة الأولى بجمع كافة المعلومات الإستخبارية اللازمة لإجراء التحقيقات. ويدعمها بذلك وحدة دعم المعلومات التي تشمل على قواعد بيانات إلكترونية واسعة. ومن

137 www.cpib.gov.sg

الملحوظ أن هذا القسم يقوم بالتحقق من سجلات كافة المرشحين للتعيين في المناصب العامة أو للترقية أو للإبتعاث للتأكد من نزاهتهم. أما دائرة الشؤون العامة فتتكون من أربع وحدات هي: وحدة إدارة الأفراد والتطوير، ووحدة الشؤون الإدارية والمالية، ووحدة التخطيط والعلاقات العامة، ووحدة تكنولوجيا المعلومات.

أما دائرة التحقيقات فتقوم بالعمل الرئيسي للمكتب ألا وهو التحقيق في المخالفات والجرائم المرتكبة بموجب قانون الوقاية من الفساد في القطاعين العام والخاص. وتقوم هذه الدائرة، بعد إنتهاء التحقيقات، بإحالة الملفات إلى مكتب النائب العام لمتابعتها قضائياً. وتحكم المكتب قيم أساسية تقوم على النزاهة والعمل الجماعي والإخلاص في العمل. كما عرف هذا المكتب عالمياً بالكفاءة والفاعلية وصنف من أحد أنجح مؤسسات مكافحة الفساد في العالم.

على الرغم من أن المكتب يقوم بالعمل الرئيسي في الوقاية من الفساد في سنغافورة، إلاّ أنه ليس الجهة الوحيدة التي تعمل في هذا المجال. إن مسؤوليات كل وزير أو مسؤول في المؤسسات العامة التأكد من نزاهة الإدارة في وزارته ومؤسسته. ولهذا الغرض تنشأ في كل وزارة أو مؤسسة لجنة لمراجعة إجراءات مكافحة الفساد والتأكد من إتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوعه. ويشمل ذلك تطوير أساليب وإجراءات العمل، ودعم آليات الرقابة والضبط وتدوير الموظفين، ووضع إجراءات حازمة بإزاء تعارض المصالح. وبالتالي، فإن نجاح المكتب يعتمد على قدرته في التنسيق والتعاون مع كافة الوزارات والمؤسسات من جهة، ومع مكتب النائب العام والمحاكم من جهة أخرى.

إحتلت سنغافورة في السنوات العشر الأخيرة مركزاً مرموقاً في التقارير الدولية المعنية بمكافحة الفساد، وتم تصنيفها ضمن أفضل عشر دول في مؤشر مدركات الفساد في السنوات العشر الأخيرة. وقد كان تصنيفها الأول عالمياً في عام 2010 والثاني عام 2009، وصنفت في المرتبة الخامسة للسنوات الثلاث الأخيرة على التوالي في نفس المؤشر. ويعود السبب في ذلك إلى ثلاثة عوامل أساسية هي: الإرادة السياسية القوية لجعل سنغافورة خالية من الفساد، والإجراءات الحازمة التي تتخذ ضد مرتكبي الفساد بغض النظر عن مكانة مرتكبيها، وثقافة نبذ الفساد عند الجمهور بشكل عام. إلاّأن هناك عاملاً رابعاً مهماً ساعد سنغافورة في المكانة التي تحتلها وهو الرواتب المجزية التي تدفعها الحكومة السنغافورية للمسؤولين الكبار في الحكومة وبخاصة أولئك الذين لديهم مسؤوليات مالية أو ممن يعتبرون

---

13 8 www.cpib.gov.sg

أكثر عرضة للفساد وذلك لكي لا تقع هذه الفئة من الموظفين فريسة الجشع أو تضعف مقاومتهم لإغراء الفساد وضغط الفاسدين.

ثالثاً: مديرية الفساد والجرائم الإقتصادية في بوتسوانا(Botswana Directorate of Corruption and Economic Crime)

خلافاً لما كان عليه الوضع في كل من هونج كونج وسنغافورة من حيث إنتشار الفساد عند تأسيس هيئات مكافحة الفساد فيها، فإن الفساد في بوتسوانا لم يكن معروفاً قبل عام 1990. وكان غياب الفساد في الخدمة العامة مصدر إعتزاز للدولة، إلاّ أن نتائج تحقيقات ثلاث لجان تحقيق رئاسية في بداية التسعينات والتي أظهرت ضلوع مسؤولين كبار في الفساد أدى إلى وضع قانون الفساد والجرائم الإقتصادية رقم 13 لعام 1994 [139]. وفي نفس العام تم إنشاء مديرية الفساد والجرائم الإقتصادية بموجب نفس القانون. وعهد إلى هذه المديرية بمكافحة الفساد بالتنسيق والتعاون مع مكتب النائب العام، ومكتب مراقب حسابات الدولة، ومكتب الأمبودزمان فيما بعد والذي أنشيء عام 1997. وعلى الرغم من الإختلاف بين بداية الهيئتين، فقد إعتبرت مديرية الفساد والجرائم الإقتصادية في بوتسوانا أن تجربة الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد في هونج كونج هي التجربة الأفضل. وبالتالي، تبنت مقاربة مشابهة لها من حيث التركيز على الأبعاد الثلاث، التحقيق، المنع وتوعية الجمهور.

بدأت الشكاوى تنهال على المديرية منذ تأسيسها، كما إزدادت بشكل ملحوظخلال السنوات الأولى. فقد زادت نسبة الشكاوى بحوالي 25% في أحد السنوات 140 مما أثر على قدرتها على إغلاق القضايا بنجاح.وحدا ذلك بالمديرية إلى إستحداث نظام خاص لإدارة الحالات الأمر الذي أدى إلى زيادة كفاءتها وحسن سمعتها أمام الجمهور. وفي عام 2001 تبنت بوتسوانا تشريعاً للإفصاح عن الذمة المالية لأعضاء البرلمان مما ساعد جزئياً في خفض وتائر الفساد.

يدير المديرية مدير عام ونائب له يعينان من رئيس الدولة كما يشاء. وتعتبر المديرية جزءاً من القطاع العام. ويخضع المدير والموظفون إلى أنظمة الخدمة المدنية السارية المفعول في الدولة. وبالتالي، لا يتمتع المدير بأي حصانات وظيفية. ويحدد قانون الفساد والجرائم الإقتصادية وظائف المديرية على النحو التالي[141]:

- إستقبال الشكاويوالتحقيق فيها.

139 UNDP Bangko أنظر أيضاً UNODC Toolkit

140 Ibid

141 Ibid

- التحقيق في كافة القضايا المشتبه فيها والواقعة فعلاً، مما ورد في القانون.
- التحقيق في الإنتهاكات المحتملة والواقعة فعلاً ذات العلاقة بالقوانين المالية وعوائد الدولة.
- التحقيق مع أشخاص مشتبه بضلوعهم في الفساد أو قد يكونون عرضة له مثل الأشخاص الذين لا تتناسب تصرفاتهم وسلوكهم مع مداخيلهم المعروفة.
- مساعدة الأجهزة الحكومية الأخرى في تحقيقاتها.
- فحص وتدقيق ممارسات وإجراءات العمل في الدوائر والمؤسسات العامة للتعرف إلى مكامن الفساد فيها.
- تقديم النصح والمشورة لمدراء الدوائر والمؤسسات العامة لتطوير أساليب وإجراءات العمل لديها لمنع وقوع الفساد.
- توعية وتثقيف الجمهور عن مخاطر الفساد.
- تحفيز وتشجيع الجمهور للحصول على الدعم المجتمعي لجهود المديرية.

ولكي تتمكن المديرية من القيام بعملها، فقد تم تنظيم بنيتهاوهيكليتها في أربع دوائر كبرى هي: الشؤون العامة، تثقيف الجمهور، التحقيق، الوقاية من الفساد[142]. وتعنى دائرة الشؤون العامة بإدارة العمل والشؤون العامة للمديرية. وتعمل دائرة تثقيف الجمهور على توعية كافة المواطنين بمخاطر الفساد والحصول على دعم الجمهور. وتقوم دائرة التحقيق بالتحقيق بكافة تهم الفساد والجرائم الإقتصادية والشبهات حول الصفقات العمومية وبعد إنهاء تحقيقاتها والتأكد من وقائع الفساد تحيل الدائرة الملفات إلى مكتب النائب العام لملاحقتها قضائياً. وتقوم دائرة الوقاية من الفساد بالعمل مع المؤسسات والدوائر الحكومية وغير الحكومية لسدّ منابع الفساد في تشريعاتها وأساليب وإجراءات العمل المتبعة لديها. ولتحقيق هذا الهدف تقوم الدائرة بتقييم منتظم لمخاطر الفساد وتطوير أخلاقيات الأعمال. هذا، ويمتد عمل المديرية إلى مجال مدونات قواعد السلوك والحوكمة الرشيدة والشفافية وحكم القانون في الدولة.

ونظراً لجهود بوتسوانا في مجال الحوكمة ومكافحة الفساد، فقد حصلت على موقع متميز في مؤشر مدركات الفساد منذ العام 2005 حيث كان ترتيبها (30) على مستوى العالم والأول على إفريقيا لعام 2013.

---

142 الموقع الإلكتروني للمديرية www.gov.bw

رابعاً: هيئة مكافحة الفساد الماليزية (Malaysian Anti-Corruption Commission "MACC")

يعود أول تشريع لمكافحة الفساد في ماليزيا إلى عام 1950 عندما وضع القانون المحلي للوقاية من الفساد. وبعد الإستقلال مباشرة عام 1957، قامت الحكومة الماليزية بإتخاذ إجراءات فورية لمكافحة الفساد الذي كان مستشرياً في البلاد، كما تم تشكيل فريق خاص للتحقيق في قضايا الفساد. ونتيجة لجهود هذا الفريق وما نتج عنه من توصيات، تم تبني قانون جديد للوقاية من الفساد سنة 1961 وإنشاء هيئة مكافحة الفساد في عام 1967. ونتيجة لعدم فاعلية هذه الهيئة، تغيرت تسميتها وقانونها مرتين. الأولى في العام 1973 والثانية في العام 1982 حين صدر قانون معدل للهيئة.وما لبث هذا القانون أن تغير مرة أخرى عام 1997. وفي العام 2004 وضعت ماليزيا خطة وطنية للنزاهة ذات خمس أولويات[143] هي:

1. خفض وتائر الفساد والممارسات الخاطئة واستغلال النفوذ.
2. رفع كفاءة نظم تقديم الخدمات العامة والتغلب على المعيقات البيروقراطية.
3. تعزيز حوكمة الشركات وأخلاقيات الأعمال.
4. تدعيم مؤسسة العائلة.
5. تحسين نوعية الحياة ومستوى حياة الأفراد.

وفي عام 2008 أقر البرلمان الماليزي قانوناً جديداً لمكافحة الفساد، وبموجبه أصبح إسم الهيئة "الهيئة الماليزية لمكافحة الفساد"[144]Malaysian Anti-Corruption Commission. ولضمان أعلى درجة من النزاهة في عمل الهيئة الماليزيةوالتأكد من فاعليتها وكفاءتها في إنجاز مهماتها وشفافية إجراءاتها، خطت الحكومة الماليزية خطوة مهمة نحو تعزيز نظم الرقابة والتوازن (Checks and Ballances) كما في الأنظمة الأنجلوساكسونية، وأنشأت خمس هيئات هي:

1. الهيئة الإستشارية لمكافحة الفساد (ACAB).
2. الهيئة الخاصة حول الفساد (SCC).
3. لجنة الشكاوى (CC).
4. لجنة مراجعة العمليات (ORP).
5. اللجنة الإستشارية للوقاية من الفساد (CCPP).

---

143 UNDP Bangkok انظر كذلك UNODC Toolkit

144 MACC الموقع الإلكتروني للهيئة الماليزية لمكافحة الفساد

كما حرصت الحكومة الماليزية على أن يتمثل في عضوية هذه اللجان مسؤولون حكوميون سابقون ومن المعارضة ومن رجالات الأعمال والأكاديميين والخبراء المستقلين.

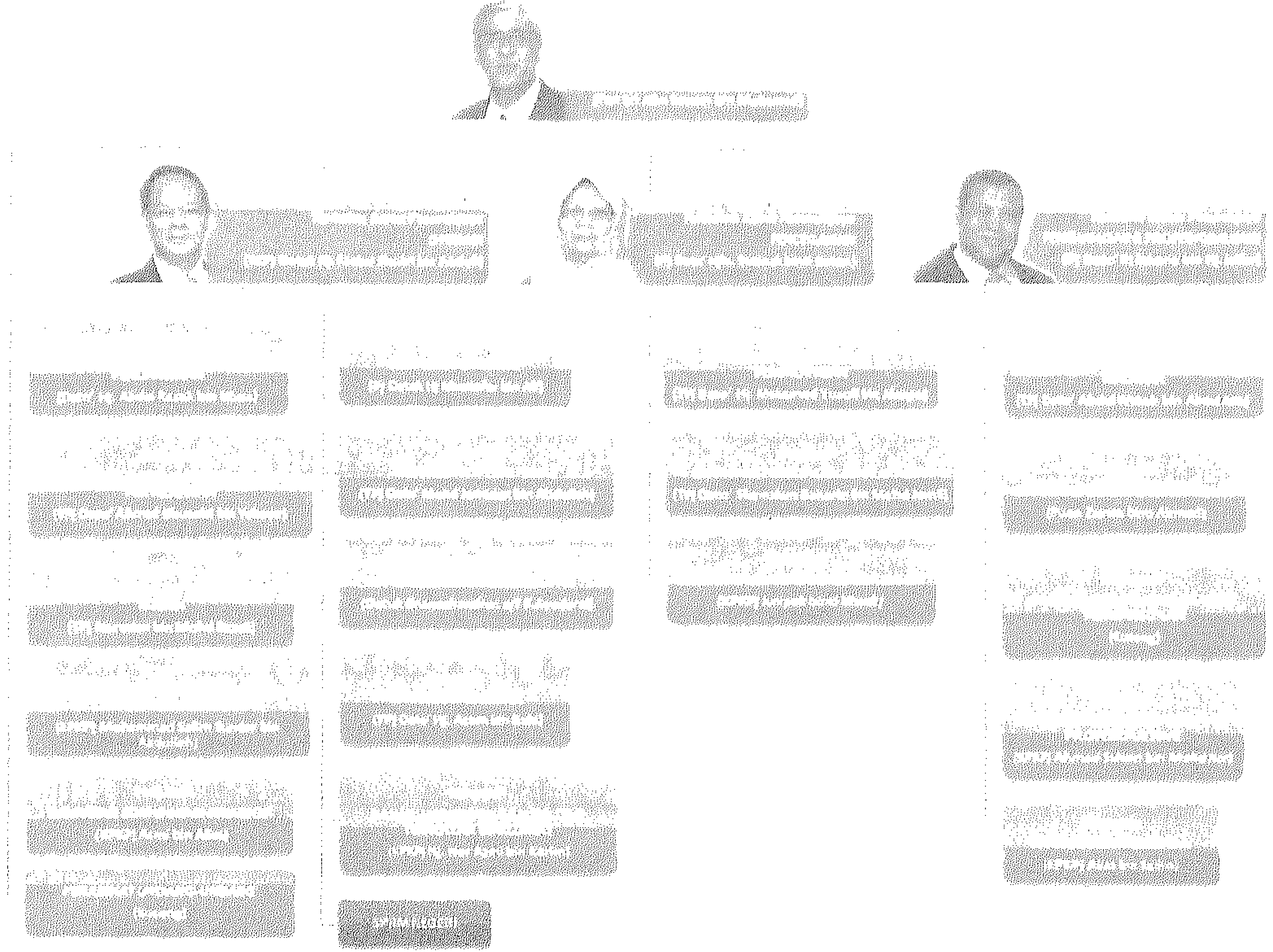
تعتبر هيئة مكافحة الفساد في ماليزيا الجهة الرئيسية التي تتولى مسؤولية مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص. وتعنى بالدرجة الأولى بإجراء التحقيقات والوقاية وتوعية الجمهور. وترتبط الهيئة مباشرة بمكتب رئيس الوزراء، إلاّ أن المفوض العام للهيئة يعين من الملك بتنسيب من رئيس الوزراء. ولا يتمتع الرئيس بأي حصانة وظيفية كونه أحد موظفي القطاع العام، كما أن الملك يمكن أن يعفيه من عمله في أي وقت بناء على تنسيب من رئيس الوزراء، ويساعد المدير العام ثلاثة نواب منهم إمرأة. وللهيئة مكتب رئيسي في العاصمة ومكاتب في كل واحدة من ولايات ماليزيا. أما الوظائف الرئيسية التي عهد بها للهيئة بموجب القانون لعام 1997 فهي:

1. إستقبال الشكاوى والتقارير حول الفساد والتحقيق فيها.
2. التحقق من والتحقيق في شبهات الفساد وأي جريمة أخرى ينص عليها القانون.
3. جمع المعلومات والبيانات والأدلة لدعم نتائج وإستخلاصات عمل الهيئة.
4. حماية مصالح المواطنين وحقوقهم وتمتعهم بمعاملة سليمة ومحاكمة عادلة في كافة قضايا الفساد والمقامة ضدهم أو قضايا إساءة إستغلال السلطة.
5. مساعدة مدراء الدوائر والمؤسسات العامة والخاصة في الإجراءات التأديبية للموظفين الذين يخالفون القانون أو مدونات قواعد السلوك والمدونات الاخلاقية.
6. مراجعة الأساليب والإجراءات المتخذة في الدوائر والمؤسسات العامة للتأكد من خلوها من مداخل لارتكاب الجرائم المنصوص عليها في القانون وتزويدها بالمقترحات لسد الثغرات.
7. تقديم النصح والمشورة لمدراء المؤسسات والدوائر العامة حول الأساليب والإجراءات اللازمة لخفض وتائر الفساد في مؤسساتهم ودوائرهم.
8. مراجعة قوائم الإختيار للوظائف العليا في الدولة والموافقة على التعيين لضمان عدم تعيين أي شخص ممن تورط في أعمال الفساد أو إستغلال الوظيفة في أي وظيفة عليا.
9. توعية وتثقيف الجمهور حول مخاطر الفساد من جهة والحصول على دعمه لجهود ومبادرات الهيئة.

ولكي تتمكن الهيئة من إنجاز وظائفها وتحقيق أهدافها تم تنظيم بنيتها وهيكليتها في ثلاث دوائر كبرى هي: العمليات والوقاية والإدارة والمهنية، إنسجاماً مع قانونها، ويرأس كل دائرة

نائب للمفوض العام. وتعتبر دائرة العمليات أكبر هذه الدوائر، وتتكون من عدة إدارات كما هو مبين في الهيكل التنظيمي في الإطار رقم (4).

الإطار رقم (4)



يتبع "دائرة الإدارة والمهنية" الأكاديمية الماليزية لمكافحة الفساد التي تتولى تدريب أربع فئات من المستفيدين هم: العاملون في الهيئة الماليزية لمكافحة الفساد، الموظفون العموميون والموظفون المحليون في مجالات إنفاذ القانون، والمؤسسات الدولية، والقطاع الخاص. وقد أصبحت الأكاديمية مؤسسة مرموقة إقليمياً ودولياً.

حققت ماليزيا تقدماً كبيراً في مكافحة الفساد منذ الإستقلال. وتحتل منذ مدة موقعاً جيداً على مؤشر مدركات الفساد حيث احتلت الموقع (53) عالمياً والرابع في منطقة آسيا والباسيفيك. ولا يتقدم عليها سوى سنغافورة وهونج كونج وتايوان. كما أصبحت مركزاً إقليمياًبل ودولياً للتدريب على مكافحة الفساد.

الدروس المستفادة من تجارب الدول الأربع في مكافحة الفساد

من الملاحظ أن الدول الأربع التي تم استعراض تجاربها قد تمكنت من مكافحة الفساد بشكل فعال وأن النزاهة فيها تحسنت بشكل واضح وبالتالي، حققت مراتب متقدمة في مؤشر مدركات الفساد. كما يلحظ كذلك أن لديها مقاربات متشابهة تتميز بالتكامل والشمول. وقد بنيت مقاربات هذه الدول على ثلاثة أعمدة أساسية هي التحقيق والوقاية والتثقيف (Investigate, Prevent and Educate). وعموماً، يمكن تحديد مجموعة من العوامل المهمة في مكافحة الفساد مستمدة من الدروس المستقاة من هذه الدول. ومن هذه العوامل على سبيل المثال لا الحصر:

1. الإرادة السياسية القوية والمستمرة لمكافحة الفساد.
2. تطبيق حكم القانون بقوة وفاعلية وثبات على الجميع ولكن على الكبير قبل الصغير ممن يثبت تورطه في أفعال الفساد.
3. التشريع القومي المحكم والذي ينفذ بصورة سليمة ويتم مراجعته باستمرار وتعديله كلما دعت الحاجة وكلما ظهرت جرائم جديدة أو ثغرات في التطبيق.
4. وجود هيئات أو دوائر أو مؤسسات قوية معنيّة بمكافحة الفساد تتمتع بالإستقلالية في العمل وبالصلاحيات الكافية ولديها من الموارد بشتى أشكالها ما يكفيها للقيام بعملها بكفاءة وفاعلية. ومن هذه الصلاحيات التي ثبت نجاعتها في تجربة هونج كونج، على سبيل المثال، قدرة رئيس الهيئة على التعيين والفصل باستقلالية تامة.
5. المقاربة الشاملة والمتكاملة لمكافحة الفساد التي تقوم على العمل المزدوج، التحقيقي والوقائي والتوعوي.
6. التعاون والتنسيق الكامل مع المؤسسات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد وتكاملية عملها سواء مع مكتب النائب العام أو جهاز الرقابة المركزي أو مؤسسات إنفاذ القانون.
7. توعية وتثقيف الجمهور عن مخاطر الفساد وكيفية الوقاية منه وكسب دعمه وتأييده للجهود التي تقوم بها الهيئة وإعلام الجمهور بشكل مستمر عن حالات الفساد التي يثبت تورط الافراد أو الجهات فيها والأحكام الصادرة بحقها لبناء مصداقية الهيئة وتوطيد عمل الجمهور معها.
8. بناء ثقافة نبذ العنف لدى الجمهور وتعظيم قيم النزاهة في المجتمع وجعل الفساد مجازفة كبرى بعائد ومردود ضعيف.

9. الدور الرقابي والإرشادي الذي تقوم به الهيئة لمراجعة الأساليب والإجراءات الإدارية في المؤسسات العامة والخاصة لكشف الثغرات فيها والتوصية بتعديلها لتقليل فرص الفساد.

10. الدور الإستباقي للهيئة في الوقاية من الفسادعن طريق المشاركة في وضع التشريعات وإجراءات العمل لسد الثغرات والوقاية من الفساد قبل وقوعه.

11. دور الهيئة في إختيار شاغلي وظائف الإدارات العليا لضمان نزاهتهم والتأكد من عدم تورطهم سابقاً في قضايا فساد أو إساءة إستغلال السلطة.

7

الفصل السابع

منع الفساد

التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مقدمة:

بدأ التعامل مع موضوع الفساد تاريخياً من باب الوقاية حيث كانت النظرة السائدة في أوساط المنظمات الدولية والدول المانحة في التسعينات من القرن الماضي أن إصلاح إدارة القطاع العام كفيل بالوقاية من الفساد وبالتالي بمكافحته على المدى البعيد. كما تم النظر إلى إصلاح الحوكمة على انه المدخل الأسلم لتحقيق هذا الهدف كما رأينا في الباب الأول من هذا الكتاب. وتأييداً لهذا الكلام، فإن معظم هيئات ومؤسسات مكافحة الفساد التي تم إنشاؤها في نهايات القرن الماضي جعلت موضوع الوقاية أحد أهم ركائزها في مكافحة الفساد على المدى الطويل. وفي حقيقة الأمر فإن الوقاية من الفساد أقل كلفة وأكثر فاعلية على المدى البعيد. وقد ساعد على ترسيخ هذه النظرة أمران. الأول أن النظرة إلى الفساد كانت مقتصرة على كونه جريمة محلية ليس لها أبعاد غير قطرية أو دولية. وبالتالي، فإن التعامل معه ترك للسلطات الوطنية. أما الأمر الثاني فهو غياب الإهتمام الدولي بظاهرة الفساد الذي تمثل في عدم وجود أي وثيقة أو أداة دولية للتعامل معه من ناحية، وإنتشار ظاهرة رشوة المسؤولين الحكوميين من قبل الشركات الأجنبية لكسب العطاءات والمشاريع من جهة ثانية، خاصة وأن قيم هذه الرشاوى كانت تنزل من الوعاء الضريبي لهذه الشركات حتى أواخر القرن الماضي.

ونظراً لذلك، فقد تركزت جهود الوقاية من الفساد على إصلاح وتطوير القطاع العام وبالذات الإدارة العامة. وأدى هذا الأمر إلى التركيز على ثلاثة أبعاد رئيسية[145] هي: نزاهة وكفاءة الموظفين العموميين، ونظام الإدارة العامة، والبيئة التنظيمية الشفافة. وقد تمثل البعد الأول في تطوير أساليب وإجراءات ومعايير تعيين وترقية ومكافأة الموظف العام، والتأكيد على مبادىء العدالة وتكافؤ الفرص والشفافية، وملاءمة الرواتب والأجور وتكافؤها مع المسؤوليات الملقاة على الموظفين، ووضع تشريعات لضبط إجراءات العمل ومعالجة تضارب المصالح. وقد تم التركيز في هذا الجانب الأخير على معالجة تضارب المصالح المتعلقة بالنشاطات السياسية والإقتصادية أثناء الوظيفة، وتضارب المصالح ما بعد الوظيفة، ومعالجة موضوع الهدايا والضيافات للموظف العام، وزيادة جرعات التدريب والتوجيه المتعلق بالسلوك الأخلاقي وخطر الوقوع في الفساد، ووضع وتنفيذ مدونات قواعد السلوك وتفعيل الإلتزام بها.

أما في جانب نظام الإدارة العمومية، فقد تركز الإهتمام على منع التأثيرات الخارجية على الموظف العام أثناء اتخاذ القرار. فظهرت حركة الحكومة الإلكترونية وتشجيع التدوير بين

145 www.adb.org

الموظفين. كما تم وضع العديد من الإجراءات الضابطة للمشتريات العمومية، وتطوير عمل المؤسسات الرقابية وضبط إجراءات التدقيق. كما ظهرت مسوحات الخدمة كوسيلة لزيادة كفاءة وفاعلية الجهاز الخدمي والمساءلة في الإدارة العامة.

وفي السنوات الأخيرة، تم التركيز على عامل آخر وهو منع الفساد في الفضاء السياسي حيث وضعت العديد من الضوابط لتمويل الأحزاب والحملات الإنتخابية بما في ذلك الإفصاح عن الموجودات وأوجه الصرف. كما ظهرت عدة مدونات لقواعد سلوك المسؤولين المنتخبين.

إن تحول الفساد إلى ظاهرة عابرة للحدود من ناحية، وفشل العديد من برامج التنمية في العالم النامي نتيجة ضعف الحوكمة وجشع الحكام والمسؤولين الحكوميين من ناحية ثانية أدى إلى تكون وعي عالمي جديد لكيفية التعامل مع الفساد من منظور شامل يتمثل في الوقاية والتجريم وإسترداد الموجودات والتعاون الدولي الفعلي لمكافحته مكافحة فعالة. وقد أدى تسرب كميات كبيرة من أموال التنمية للحسابات المالية للحكام والمسؤولين الفاسدين إلى التركيز على بعد الوقاية من منظوره الشامل الذي لا يقتصر على إصلاح القطاع العام فحسب، بل يتعداه إلى دور القطاع الخاص والقضاء والتعليم والإعلام والمجتمع المدني على حد سواء. وقد تبنى المجتمع الدولي هذه المقاربة الشاملة للوقاية عند بدء التفاوض على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

بدأ التفاوض على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) كما ذكر سابقاً❖ في عام 2002 في مقر الأمم المتحدة في فيينا/ النمسا واستغرق حوالي السنتين قبل أن يتمكن المجتمع الدولي من الاتفاق على مكونات الاتفاقية وموادها. وقد كان واضحاً منذ البداية أن الدول النامية كانت ترغب في أن تركز الاتفاقية على استرداد الموجودات التي تسربت من بلدانها جراء أفعال فساد ارتكبها المسؤولون الفاسدون فيها وتم مراكمتها في بنوك الدول المتقدمة، بينما كانت الدول المتقدمة ترغب في أن تركز الاتفاقية على إجراءات الوقاية والمنع على اعتبار أن تسريب الموجودات بخاصة وأفعال الفساد بعامة تنجم عن ضعف الحوكمة وغياب الشفافية والمساءلة في الكثير من دول العالم. وقد تم الاتفاق فيما بعد وفي المراحل الباكرة للتفاوض على أن تغطي الاتفاقية أربعة مكونات أساسية هي: الوقاية والمنع، والتجريم، واسترداد الموجودات، والتعاون الدولي. كما تم الاتفاق على ضرورة أن تكون الاتفاقية متوازنة وشاملة وفعالة. وعلى الرغم من أن الاتفاقية لا تعرّف الفساد نظراً لصعوبة الاتفاق على

❖ أقرت اتفاقية UNCAC من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم 58/4 بتاريخ 03/10/2003، وفتح باب التوقيع عليها في مدينة مريدا/ المكسيك بتاريخ 09/12/2003، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 15/12/2005

تعريف واحد، إلاّ أنها تتناول كافة أفعال الفساد المعروفة، وتطلب من الدول الأطراف تجريمها من ناحية. كما تتضمن تعريفاً شاملاً للموظف العمومي، بما في ذلك الموظف العمومي الدولي، بحيث لا يفلت أحد من الملاحقة الإدارية أو القضائية فيما إذا ارتكب أفعال فساد من ناحية ثانية. كما أنها، أي الاتفاقية، تتناول الفساد في القطاع الخاص من ناحية ثالثة.

فلسفة فصل الوقاية والمنع

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول اتفاقية دولية تتناول التدابير الوقائية بشكل تفصيلي، حيث تعالج الاتفاقية جوانب عدة في الوقاية بشكل عام، ولا تقتصر على دور القطاع العام في الوقاية من الفساد بل تتعداه إلى تحديد دور القطاع الخاص محددة التدابير والإجراءات التي على هذا القطاع اتخاذها للوقاية من الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، تتناول الإتفاقية دور كل من القضاء والنيابة العامة والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمبادرات المجتمعية في الوقاية من الفساد. كما يخصص هذا الفصل مادة مستقلة لغسيل الأموال شاملة التدابير والإجراءات الوقائية للحد منها. ومن المعروف أن حجم الأموال التي يتم غسيلها سنوياً يصل إلى مئات الملايين من الدولارات. ويحدد هذا الفصل عدداً من الإجراءات التشريعية والإدارية الإلزامية والطوعية منها التي أثبتت التجارب العملية نجاعتها في الوقاية من الفساد.

ومن الملاحظ في هذا الفصل، أن كل مادة فيه تبدأ بإقرار مبدأ عام. وعند الحديث عن تفاصيل هذا المبدأ، تستخدم الإتفاقية لغة أقل وجوبية تمثل الحد الأدنى الذي يمكن الاتفاق عليه في التفاوض بدون إغلاق الباب على أية تدابير أخرى ترى الدولة الطرف ضرورة الأخذ بها. والفلسفة الكامنة وراء هذا النهج هي أنه طالما أنه من الممكن الاتفاق على المبدأ العام، وهو الأهم، فإن الإجراءات والتدابير المحددة لتطبيق هذا المبدأ لا بد أن تتفاوت بين دولة وأخرى اعتماداً على درجة تطورها ونظامها التشريعي وحالة الفساد فيها.

مكافحة الفساد والاصلاح

من الجدير ذكره أن الإتفاقية قد أسست لنوعين من المعايير، المعايير على المستوى الاستراتيجي، والمعايير على المستوى الإجرائي المحدد. وكلا النوعين يدعوان ضمناً إلى برامج إصلاحية. وهذه البرامج إما أن تكون عميقة وشاملة في المستوى الاستراتيجي، أو محددة ومباشرة في المستوى الإجرائي.

ففي المستوى الاستراتيجي، تدعو الإتفاقية بشكل غير مباشر كما رأينا سابقاً إلى أربعة أشكال من البرامج الإصلاحية حسب فصول الإتفاقية الرئيسية الأربعة. ففصل التدابير

الوقائية يدعو بشكل واضح إلى إصلاح الحوكمة في القطاع العام، بينما يدعو فصل التجريم وإنفاذ القانون إلى الإصلاح الجنائي والقضائي. ويدعو فصل التعاون الدولي إلى إصلاح الإجراءات القانونية والتشريعية الوطنية لتسهيل التعاون الدولي في استرداد الموجودات والمساعدات القانونية المتبادلة. وأخيراً يدعو فصل استرداد الموجودات إلى إصلاح مالي واضح لإغلاق الأبواب أمام التبادلات المالية غير القانونية وغير المشروعة.

تشير التجارب الدولية إلى أن تطوير وإصلاح الحوكمة هو أفضل طريقة لمكافحة الفساد على المدى البعيد. فإصلاح الإدارة العمومية وضبط المشتريات العمومية وإحكام التصرف في الأموال العامة من شأنها سد العديد من الأبواب التي يتسلل منها الفاسدون. وقد أشارت تقارير كل من البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى ذلك منذ تسعينيات القرن الماضي[146]، حين أصبح ينظر إلى مكافحة الفساد والإصلاح الإداري كأحد العوامل الأساسية في تقرير السياسات والبرامج التنموية للدول النامية بما في ذلك سياسات الإقراض والمساعدات والمنح. ومنذ ذلك الوقت الباكر تم النظر إلى استشراء الفساد وغياب الحوكمة كأحد أهم معيقات التنمية في الدول النامية.

وحديثاً، أشارت تقارير منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) في السنوات العشر الأخيرة وبشكل واضح إلى أن الدول التي تتميز بتطور الحوكمة فيها تحصل على أفضل العلامات وتحوز على أفضل ترتيب في مؤشر مدركات الفساد (CPI). كما تشير هذه التقارير إلى أن الدول ذات الحوكمة "السيئة" تحصل على أدنى العلامات وأسوأ ترتيب على نفس المؤشر. ويشير الجدول رقم (32) إلى علامات ورتب أفضل وأسوأ عشر دول في العالم لعام 2012، ولعل دلالات هذا الجدول واضحة تماماً للقارئ حيث أن أفضل عشر دول هي من الديمقراطيات الراسخة (ما عدا سنغافورة) ذات الحوكمة الرشيدة حيث تتميز هذه الدول بسجل جيد في حكم القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان، والحريات العامة، كما أن صحافتها حرة، والمجتمع المدني فيها نشط وحيوي ويلعب دوراً هاماً في الرقابة على الحكومات. وكل هذه عوامل ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحوكمة الرشيدة. وهذا ما أشارت إليه الدراسات الدولية المقارنة، إذ أنها في معظمها تشير إلى وجود معاملات ارتباط سلبية عالية بين الحوكمة وانتشار الفساد بدلالة العلامة على مؤشر مدركات الفساد. أي أنه كلما زاد الفساد المدرك، انخفضت مؤشرات الحوكمة، وكلما ارتفعت مؤشرات الحوكمة انخفض الفساد

146 UNDP, 1997

World Bank, 1997

المدرك (انظر الشكلين رقم 1 و 2 على الصفحة 139). ففي دراسة وحدة الاستخبارات الاقتصادية في مجلة الإيكونومست البريطانية ذائعة الصيت سنة 2006 [147] كانت معاملات الارتباط بين مؤشر مدركات الفساد وكل من التعددية والعملية الانتخابية، وأداء الحكومة لمهامها، والمشاركة السياسية، والثقافة السياسية، والحريات المدنية على التوالي (−0.50)، (−0.73)، (−0.62)، (−0.67)، (−0.60). فمن الواضح من هذه الأرقام أن مكافحة الفساد ليس حدثاً عابراً بل إنه تحد مستمر لإصلاح الحوكمة وعمل دائم يتطلب تخطيطاً محكماً وعملاً مضنياً يؤتي أكله عبر السنين فيما إذا ظلت الجهود مركزة على المكافحة الفعالة المستمرة والثابتة التي تدعمها إرادة سياسية حقيقية يعبر عنها بالأفعال لا بالأقوال.

جدول رقم (32)

علامات ورتب أفضل وأسوأ عشر دول على مؤشر مدركات الفساد لعام 2012 [148]

أفضل عشر دول			أسوأ عشر دول		
الدولة	العلامة	الرتبة	الدولة	العلامة	الرتبة
الدنمرك	9.0	1	الصومال	0.8	174
نيوزيلندا	9.0	1	ميانمار	1.5	172
سنغافورة	8.7	5	أفغانستان	0.8	174
فنلندا	9.0	1	العراق	1.8	169
السويد	8.8	4	أوزبكستان	1.7	170
كندا	8.4	9	طاجكستان	1.7	170
هولندا	8.4	9	السودان	1.3	173
استراليا	8.5	7	كوريا	0.8	174
سويسرا	8.6	6	الشمالية	1.9	165
النرويج	8.5	7	فنزويلا	1.9	165

147 المصدر مؤشر مدركات الفساد 2006 (CPI Index)

148 العلامة (10) هي أفضل علامة، والعلامة (1) هي أسوأ علامة إلا أنه في السنوات الأخيرة تم تحويل العلامة من مائة بدل من عشرة إلا أن هذا الأمر لا يغير شيئاً في مجال المقارنة

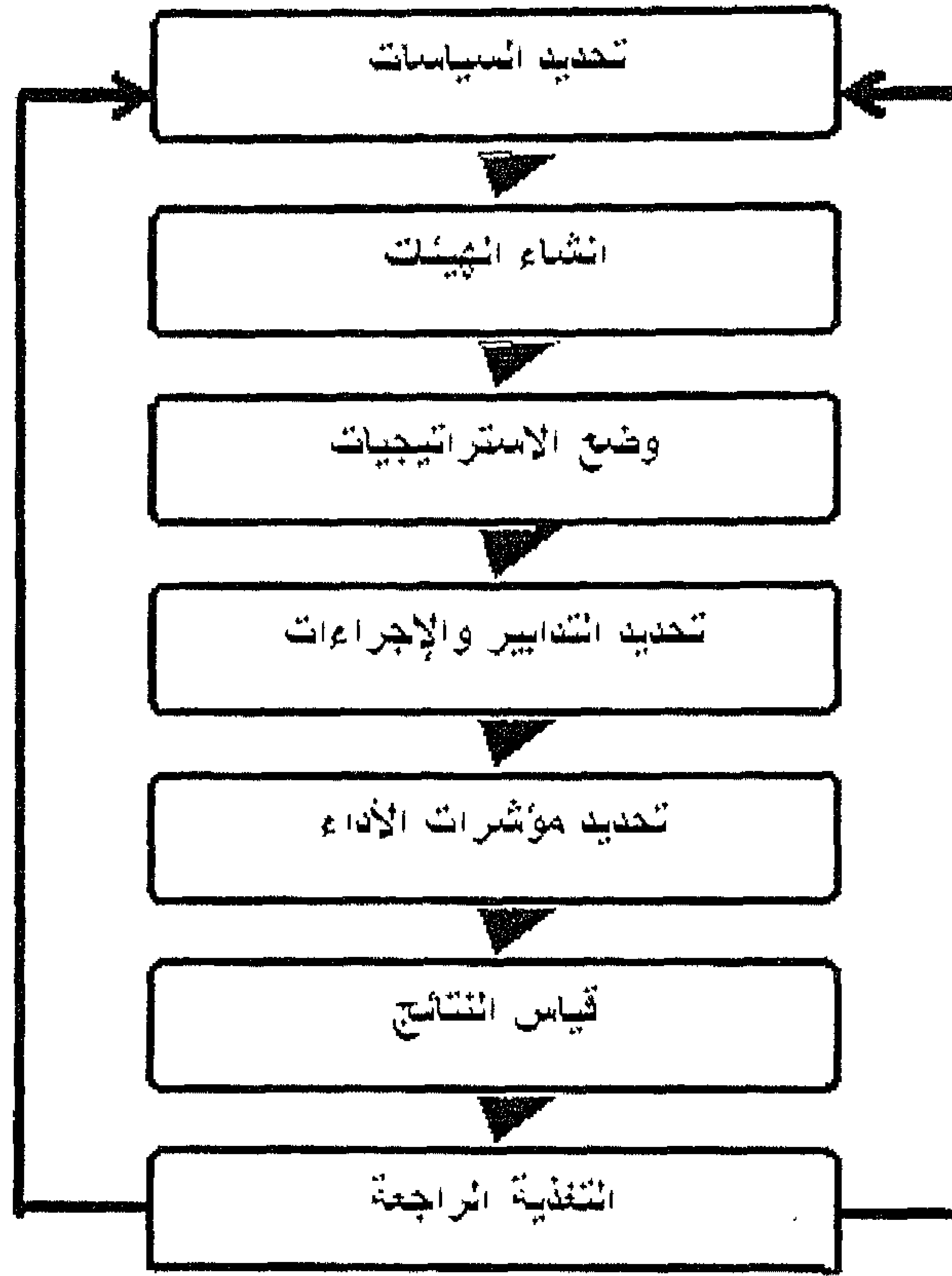
يمكن الاستدلال من فصل التدابير الوقائية للاتفاقية إلى أن هناك تسلسلاً منطقياً للوقاية الفعالة من الفساد. تبدأ الخطوة الأولى بتحديد سياسات مكافحة الفساد التي يجب أن تكون فعالة ومنسقة وتعزز مشاركة المجتمع المدني وتجسد مبدأ سيادة القانون والحوكمة الرشيدة والنزاهة والشفافية والمساءلة.

أما **الخطوة الثانية** فهي إنشاء هيئة أو أكثر للوقاية من الفساد ومكافحته تعمل على تنفيذ السياسات المتفق عليها وزيادة المعارف المتعلقة بالفساد بالتنسيق مع كافة الجهات ذات العلاقة بإنفاذ القانون. وحتى تتمكن هذه الهيئة أو الهيئات من القيام بعملها بفاعلية، يجب أن تتمتع بالاستقلالية وأن يتوفر لها التمويل اللازم والعدد الكافي من الموظفين المؤهلين والمدربين على أفضل تقنيات الكشف والتحري والتجريم والمتابعة. وعلى الرغم من أن الإتفاقية تنص بشكل مباشر على ضرورة إنشاء هيئة أو هيئات، إلاّ أن الأصل هو وجود مؤسسات قوية سواء قائمة أو منشأة للوقاية من الفساد ومكافحته. إذ بدون مؤسسات من هذا النوع هناك القليل مما يمكن عمله.

والخطوة الثالثة هي تحويل السياسات إلى استراتيجيات وخطط وبرامج عمل محددة على شكل نظم محكمة وبأهداف واضحة وجداول زمنية للإنجاز من أجل المحافظة على ثقة الجمهور ودعمه.

والخطوة الرابعة هي تحديد التدابير والإجراءات المحددة لمكونات الاستراتيجيات وخطط وبرامج العمل التي تم تحديدها في الخطوة السابقة مع تحديد مؤشرات أداء رئيسية لقياس النتائج. ومن المهم التأكيد على ضرورة قياس النتائج لتحديد النجاحات من أجل تعظيمها والإخفاقات لتجنبها من ناحية وبناء ثقة الجمهور بعمل مؤسسات مكافحة الفساد. هذه الثقة التي تعتبر مهمة من أجل الوقاية من الفساد .ويمكن تمثيل خطوات الوقاية الفعالة على النحو المبين في الشكل رقم (3) التالي:

الشكل رقم (3)



حددت الاتفاقية عدداً من التدابير التشريعية أو الإدارية أو المدنية لمنع الفساد ومكافحته بلغ عددها (34) تدبيراً، وطلبت من الدول الأطراف الأخذ بها أو النظر في اتخاذ إجراءات حيالها. ويمكن تصنيف هذه التدابير في ثلاث فئات كبرى من حيث درجة الالزام كما هو مبين في الجدول رقم (33) [149]:

149 لمزيد من التفاصيل انظر الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة المنظمة والمخدرات UNODC نيويورك 2006

جدول رقم (33)

التدابير التي تتطلبها الاتفاقية حسب نوعها

نوع التدبير	العدد
تدابير تلزم الدولة الطرف لاتخاذ إجراءات	19
تدابير تطلب من الدولة الطرف النظر في اتخاذ الإجراءات	12
تدابير اختيارية تترك للدولة	3

كما يمكن تصنيف هذه التدابير والإجراءات نوعياً وقطاعياً في خمس فئات كما هو مبين في الجدول رقم (34)؛

جدول رقم (34)

توزيع التدابير والإجراءات الوقائية من حيث النوع والقطاع ورقم المادة في الإتفاقية

الفئة	المادة/ المواد في الاتفاقية
سياسات وممارسات المنع	5، 6، 10، 13
القطاع العام: النظم، الإجراءات، الشفافية	7، 8، 9
القضاء والنيابة العامة	11
القطاع الخاص	12
منع غسيل الأموال	14

الفئة الأولى: سياسات وممارسات المنع

المتطلبات الإلزامية

تلزم الإتفاقية الدول الأطراف اتخاذ ثمانية تدابير على النحو التالي:

أ. وضع سياسات فعالة لمكافحة الفساد. وقد تم شرح أبعاد هذه السياسات في فصل السياسات والهيئات من هذا الباب.

ب. التعاون بين الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية. ويعتبر هذا التدبير مهماً خاصة وأن الفساد أصبح ظاهرة عابرة للحدود والأقاليم والقارات، كما أنه يرتبط بالأشكال الأخرى للجريمة المنظمة عبر الوطنية مثل المخدرات والاتجار بالبشر والإرهاب والاتجار بالجنس. ولذا، فإن التعاون الدولي أصبح ضرورياً لمكافحة هذه الجرائم بما فيها الفساد وبدونه لا يمكن تحقيق مكافحة فعالة.

ج. إستحداث هيئة (هيئات) للوقاية من الفساد ومكافحته. ألزمت الإتفاقية الدول الأطراف في المادة (6) من الإتفاقية انشاء هيئة مستقلة للوقاية من الفساد تقوم على تنفيذ سياسات الدولة في مجال مكافحة الفساد والإشراف عليها وتعمل كذلك على زيادة المعارف المتعلقة بالفساد ونشرها. كما ألزمت الإتفاقية في المادة (36) منها الدول الأطراف بإنشاء هيئة للمكافحة، إلاّ أن الإتفاقية تركت للدول إنشاء هيئة أو أكثر أو دمج هذه الهيئات تبعاً لما تقتضيه المصلحة والمكافحة الفعالة. كما ألزمت الإتفاقية بموجب المادة (58) منها الدول الأطراف بإنشاء "وحدة الاستخبارات المالية" (Financial Intelligence Unit) تعمل في مجال ضبط ظاهرة غسيل الأموال والتحويلات المالية غير المشروعة المتأتية عن أفعال فساد. وعلى الرغم من أن إنشاء هذه الهيئات لا يشكل ضمانة للقضاء على الفساد إلاّ أن وجودها بلا شك شرط ضروري للمكافحة الفعالة للفساد خاصة إذا توفرت الإرادة السياسية ووجدت السياسات الفعالة. وقد تم الحديث بالتفصيل عن دور الهيئة أو الهيئات في الوقاية من الفساد والمكافحة الفعالة له في الفصل الخامس من هذا الباب.

د. إشعار سكرتير عام الأمم المتحدة بإنشاء الهيئة (الهيئات) وعنوانها. على الرغم من أن هذا الشرط قد يبدو شكلياً، إلاّ أنه ضروري لإعلام المجتمع الدولي وتبادل المعلومات والخبرات في مجال مكافحة الفساد.

هـ. ضمان استقلال الهيئة (الهيئات). ألزمت الإتفاقية في مادتها السادسة ضمان الدول الأطراف الإستقلالية اللازمة للهيئة حيث أن ذلك شرط أساسي لنجاحها في عملها

وفاعليتها، وغياب الاستقلالية قد يؤدي إلى ردود فعل عكسية من قبل الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني مما يضعف الثقة بها والتعامل معها. كما طلبت الإتفاقية من الدول الأطراف تزويد الهيئة بالمستلزمات البشرية والمالية والفنية اللازمة لكي تتمكن من القيام بعملها بفاعلية وتزويد كوادرها بالتدريب اللازم.

و. ضمان شفافية الإدارة العامة. تلزم الإتفاقية بموجب المادة العاشرة منها الدول الأطراف بضمان شفافية الإدارة العامة كجزء أساسي من إصلاح القطاع العام. فوضوح التشريعات والإجراءات الحكومية وشفافيتها أحد أهم سبل منع الفساد قبل وقوعه.وقد ظهر في الآونة الأخيرة عدد من النماذج الناجحة لضمان شفافية الإدارة العامة. ومن هذه الأمثلة التي يمكن الاهتداء بها الأدلة والنماذج التي تصدرها الحكومة الهولندية والحكومة البريطانية، واستراتيجية الخدمة العامة لمكافحة الفساد في جنوب افريقيا، واستراتيجية تطوير القطاع العام في البرازيل.

ز. ضمان مشاركة المجتمع ممثلاً في منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية، إذ بدون مشاركة هذه الجهات تصبح الوقاية الفعالة من الفساد صعبة. فهذه الجهات تلعب أدواراً هامة في الكشف عن حالات الفساد والترويج لأخطاره ضمن أمور أخرى، وهذا ما تتطلّبه المادة (13) من الإتفاقية من الدول الأطراف.

ح. الإعلام عن الهيئة وتسهيل الوصول إليها. تطلب المادة (10) من الإتفاقية أن تقوم الدول الأطراف بالإعلان عن الهيئة وكيفية وصول الناس إليها بشتى السبل الممكنة وذلك حتى يتمكن الأفراد ومؤسسات المجتمع ووسائل الإعلام المختلفة من التعاون معها بكفاءة وفاعلية للوقاية من الفساد.

1. مستوى التدابير للنظر في اتخاذ الإجراءات

على الرغم من أن هذا المستوى من التدابير على درجة أقل من الالتزامات المحددة الواردة في (1) أعلاه، إلاّ أن الدول الأطراف ملزمة بالنظر في اتخاذ الإجراءات على الرغم من أن شكل الإجراءات المحددة متروك للدول الأطراف بما يتلاءم مع حالة الفساد فيها ونظامها التشريعي. وفي هذا المستوى من التدابير حدد فصل التدابير الوقائية تدبيران فقط، هما:

أ. وضع ممارسات فعالة لمنع الفساد، حيث طلبت الإتفاقية في المادة (5) من كل دولة طرف أن تنظر في وضع الممارسات الفعالة التي تتناسب مع حالة الفساد فيها من حيث الشكل ومدى الانتشار والتجارب السابقة ودرجة وجود ونضج المؤسسات التي تعنى بمنع الفساد والكشف عنه ومكافحته.

ب. تقييم الأدوات التشريعية والإجراءات الإدارية دورياً، حيث طلبت الإتفاقية في المادة (5) كذلك من كل دولة طرف أن تنظر في التقييم الدوري والمستمر لتشريعاتها وإجراءاتها الإدارية، ذلك أن الفساد يتطور ويأخذ أشكالاً وأبعاداً جديدة وتتعقد أساليبه بإستمرار، كما أن الفاسدين أذكياء يعرفون الثغرات في التشريعات والإجراءات وكيفية استغلالها. لكل ذلك تصبح المراجعة الدورية لهذه الأدوات غاية في الأهمية.

2. مستوى التدابير الاختيارية

لم يحدد فصل التدابير الوقائية سوى إجراءً اختيارياً واحداً في فئة سياسات وممارسات المنع يتمثل في الطلب من الدول الأطراف في المادة الخامسة من الإتفاقية المشاركة الطوعية في البرامج والمشاريع الدولية. إذ أنه من الثابت أن المشاركات في البرامج والمشاريع الدولية يزيد من خبرات الدول ويفسح المجال للإستفادة من التجارب الناجحة من جهة وإمكانية الحصول على المساعدات التقنية فيما بعد من جهة ثانية. إن مشاركة الأردن، على سبيل المثال، في عام 2006 في برنامج استعراض التنفيذ الطوعي قد ساعد في حصوله على مساعدة تقنية من مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات على شكل خبير مقيم لمدة عام اعتباراً من عام 2008 ساعد هيئة مكافحة الفساد الأردنية في وضع استراتيجية مكافحة الفساد للأعوام 2008 – 2012 وكذلك الحصول على مساعدة الحكومة الفنلندية في وضع الإستراتيجية الثانية للأعوام 2013-2017.

الفئة الثانية: القطاع العام، النظم، الإجراءات، الشفافية

1. المتطلبات الإلزامية

تلزم الإتفاقية الدول الأطراف اتخاذ خمسة تدابير في مجال منع الفساد في القطاع العام هي على النحو التالي:

أ. تدعيم النزاهة والأمانة والمسؤولية لدى العاملين في القطاع العام بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك أو معايير سلوكية للأداء الصحيح والمشرف للوظائف العمومية كما نصت على ذلك المادة (8) من الاتفاقية. وقد تمت الإشارة إلى دور مدونات قواعد السلوك في الفصل الخامس من هذا الباب.

ب. الاستفادة من المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة رقم 51/19 والصادر عام 1996. كما يمكن الاستفادة من المبادرات الإقليمية والوطنية في هذا المجال مثل مدونة قواعد السلوك للوزراء ومدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين في الأردن.

ج. وضع نظم ملائمة للمشتريات العمومية. فقد ألزمت المادة (9) من الإتفاقية الدول الأطراف الالتزام بمبادئ الشفافية والتنافس الشريف والمعايير الموضوعية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية من حيث أنها، أي المشتريات العمومية، من أكبر معابر الفساد. ويمكن الإهتداء في هذا المجال بسياسات وقواعد الشراء الصادرة عن البنك الأوروبي للتعمير والتنمية على سبيل المثال.

د. ضمان الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام حيث ألزمت المادة (9) من الإتفاقية الدول الأطراف باتباع إجراءات شفافة لاعتماد الميزانيات والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات ووضع النظم والمعايير المحاسبية والرقابة الداخلية. ويمكن الاهتداء في هذا المجال بدليل صندوق النقد الدولي حول شفافية عائدات الموارد.

هـ. ضمان نزاهة عمليات المحاسبة حيث نصت المادة (9) كذلك على ضرورة سلامة دفاتر المحاسبة والسجلات والبيانات المالية ذات الصلة بالنفقات والإيرادات.

هذا، وقد وضعت منظمة GTZ الألمانية مجموعة من الأدلة الإرشادية لمنع الفساد على سبيل المثال، في الإدارة العامة، وفي القضاء، وإدارة الأموال العمومية، وتخصيص الموارد، وعمليات الخصخصة[150].

2. مستوى التدابير للنظر في اتخاذ الإجراءات

حدد فصل التدابير الوقائية من الإتفاقية ثمانية مجالات للنظر في اتخاذ تدابير بشأنها وردت جميعها في المادتين (7) و(8) من الإتفاقية وهي:

أ. وضع نظم للتعيين في الخدمة المدنية والوظائف غير المنتخبة تستند إلى أسس الكفاءة والجدارة والإنصاف والأهلية والشفافية شاملة إجراءات الاختيار والتدريب وإمكانية التناوب على بعض الوظائف وتأمين أجور كافية ومنصفة لمنع إمكانية قبول الموظف العمومي لأموال الرشوة أو استغلال الوظيفة العامة.

ب. وضع معايير للترشيح والانتخابات للوظائف العامة.

ج. ضمان الشفافية في تمويل الانتخابات والأحزاب السياسية.

د. وضع نظم لتعظيم الشفافية ومنع تضارب المصالح.

هـ. وضع مدونات سلوك للوظيفة العامة بما في ذلك إشهار الذمة المالية كما نصت عليه المادة (52) من الإتفاقية.

---

150 GTZ, 2005

و. تسهيل الإبلاغ عن الفساد من قبل الموظفين وعدم وضع العراقيل القانونية التي يمكن أن تحول دون ذلك.

ز. الإفصاح والإبلاغ عن تضارب المصالح سواء تعلق الأمر بأنشطة خارجية أو عمل وظيفي يقوم به الموظف العمومي أو أية استثمارات وموجودات لديه أو هبات أو منافع كبيرة يتلقاها. ونظراً لأهمية منع تضارب المصالح في الوقاية من الفساد ومكافحته سيتم الحديث عنه بتفصيل أكثر في فصل لاحق من هذا الباب.

ح. وضع إجراءات تأديبية لانتهاك قواعد مدونات السلوك.

الفئة الثالثة: القضاء والنيابة العامة

تلزم الإتفاقية في المادة (11) منها الدول الأطراف بإجراء أساسي واحد وهو تدعيم النزاهة ومنع الفساد في الجهاز القضائي دون المساس باستقلالية القضاة بما في ذلك وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. كما تطلب الإتفاقية من الدول الأطراف النظر في اتخاذ إجراءات لتدعيم نزاهة النيابة العامة عندما لا تكون جزءاً من الجهاز القضائي وتتمتع بنفس القدر من الإستقلالية. هذا، وقد تم وضع مدونة قواعد سلوك للجهاز القضائي الأردني لأول مرة في عام 2005 [151] وتم تعديله أكثر من مرة كان آخرها مطلع عام 2014.

الفئة الرابعة: القطاع الخاص

1. مستوى المتطلبات الإلزامية:

تلزم الإتفاقية الدول الأطراف باتخاذ ثلاثة تدابير في مجال منع الفساد في القطاع الخاص وردت جميعها في المادة (12) من الإتفاقية، هي كما يلي:

أ. تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في شركات القطاع الخاص وفرض عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية عند الإقتضاء في حال عدم الالتزام بها.

ب. وضع تدابير فعالة لمحاربة أكثر أشكال الفساد في القطاع الخاص وهي: إنشاء حسابات وهمية، وإجراء معاملات دون تدوينها، وتسجيل نفقات وهمية، وقيد التزامات دون تبيان الغرض، واستخدام مستندات زائفة، وإتلاف مستندات محاسبية قبل المدة المحددة قانوناً.

ج. وقف الإعفاءات الضريبية لأموال الرشوة بالنسبة للدول التي لم تقم بذلك. ونظراً لأهمية منع الفساد في القطاع الخاص ومكافحته بشكل فعال فقد خصص له الفصل الثامن من هذا الباب.

151جريدة الرأي 22/12/2005

2. مستوى التدابير للنظر في اتخاذ الإجراءات

طلبت المادة (12) من الإتفاقية من الدول الأطراف النظر في اتخاذ إجراءات وتدابير ترمي لمنع الفساد في القطاع الخاص مثلتعزيز التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون، وتعزيز الشفافية بما فيها ما تعلق بالشخصيات الإعتبارية، ووضع مدونات سلوك، ومنع إساءة استخدام الإجراءات المتعلقة بالإعفاءات والرخص، ومنع تضارب المصالح للموظفين العموميين السابقين، ووضع ضوابط مراجعة الحسابات داخلياً من قبل الشركات. وجاءت معظم هذه التدابير على أهميتها في المستوى الثاني من حيث الإلزام رغبة من الدول المتفاوضة على الإتفاقية في عدم تقييد القطاع الخاص من حيث أنه أكبر مولد للوظائف من جهة ولأن القضاء المستقل والكفؤ قادر على حسم قضايا الفساد في القطاع الخاص داخل أروقة المحاكم من جهة ثانية.

الفئة الخامسة: منع غسيل الاموال

1. مستوى المتطلبات الإلزامية

تلزم الإتفاقية الدول الأطراف في المادة (14) باتخاذ إجراءين أساسيين في مجال منع غسيل الأموال هما:

أ. إنشاء نظام للرقابة والإشراف على المؤسسات المالية لمنع غسيل الأموال. كما طلبت المادة (52) من الإتفاقية بالإضافة لذلك إجراءات وقائية أخرى مثل منع إنشاء بنوك ومؤسسات مالية وهمية، وإشهار الذمة المالية للعاملين في القطاع المالي والمصرفي. ولتسهيل هذا الأمر، ظهرت مؤخراً تنظيمات مثل مجموعة العمل للإجراءات المالية (Financial Action Task Force "FATF") ومجموعة العمل للإجراءات المالية في الشرق الاوسط وشمال افريقيا ((MENAFATF. والأردن مشارك رئيس في هذين التنظيمين.

ب. التعاون بين كافة المؤسسات المعنية بغسيل الأموال بما في ذلك الجهاز القضائي وأجهزة إنفاذ القانون وهيئات التنظيم والتعاون الثنائي والإقليمي والدولي.

2. مستوى التدابير للنظر في اتخاذ إجراءات

طلبت الإتفاقية من الدول الأطراف في المادة (14) النظر في اتخاذ إجراءين لمنع غسيل الأموال هما:

أ. إنشاء وحدة استخبارات مالية (FIU) للتحري عن حركة الأموال المتأتية من مصدر فساد ومحاربة انتقالها. وقد طلبت المادة (58) من الإتفاقية اتخاذ هذا الاجراء كذلك.

ب. تنفيذ إجراءات رقابية لحركة الأموال المتأتية من مصدر فساد شاملة التحويلات الإلكترونية وتدوين المعلومات الدقيقة عن المحولين وذلك بالاسترشاد بالمبادرات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

وختاماً، فإن إجراءات المنع، كما رأينا، كثيرة ومتعددة. ويحتاج الأخذ بها إعادة نظر شاملة ليس فقط في إصلاح القطاع العام بل وتعزيزالرقابة على القطاع الخاص وتطوير إجراءات النزاهة فيهما وتحقيق أقصى درجة من التعاون بينهما ومع الجهاز القضائي ووضع كل ذلك في منظومة متكاملة من السياسات الفعالة لمنع الفساد وإيجاد المؤسسات القادرة على تنفيذ هذه السياسات وضمان استقلاليتها وتزويدها بالإمكانات المادية والبشرية وتمكينها من القيام بعملها على خير وجه.

منع تضارب المصالح كإجراء وقائي

يعتبر ضبط قضية تضارب المصالح من الأمور الأساسية للوقاية من الفساد ومكافحته. ولذا، فإنه من المهم فهم هذه القضية والتعرّف إلى العوامل التي تسهم في حدوثها من أجل وضع الإطار القانوني المناسب للتعامل معها. وقد تناولت الأنظمة الأنجلوساكسونية قضية تضارب المصالح منذ مدة طويلة كجزء من نظام توازن المصالح والرقابة (Checksand Ballanc-es). ومع ذلك، فلا زال تضارب المصالح مفهوم معقد وغير محدد جيداً. فهو قد يكون مؤشراً للفساد أو ممهداً لحدوثه أو نتيجة له. كما أن تضارب المصالح قد يحدث أثناء الوظيفة، كما يمكن أن يحدث بعدها. وعلى الرغم من عدم وجود تعريف واحد متفق عليه ومقبول عالمياً لتضارب المصالح، إلاّ أن معظم الدول والنظم القانونية تتفق على أن تضارب المصالح هو تعريض المصالح العامة للخطر من أجل المنافع الشخصية للموظف العمومي. ويبدو أن هذا التعريف يتناول للوهلة الأولى هذه القضية من منظور القطاع العام فقط، إلاّ أنه إذا تم النظر إلى أن تعريض الموظف في قطاع الأعمال والشركات المساهمة الكبرى (Corporate Sector) مصالح المساهمين للخطر من أجل مكسب شخصي له، فإن قضية تضارب المصالح تصبح أكبر بكثير مما كان يعتقد. فقد يعمد بعض مدراء الشركات أو المحللين الماليين إلى تبخيس قيمة أسهم شركة ما، ليقوم صغار المساهمين بالبيع ليتم شراء هذه الأسهم من قبل المدراء أنفسهم أو مصارفهم وبيعها فيما بعد بأسعار أعلى من أجل تحقيق مكاسب مالية. هذا، وقد قامت العديد من الدول والمنظمات الدولية بوضع أدلة ومعايير من أجل منع تضارب المصالح وإنفاذ القوانين ذات العلاقة. فقد أشارت مدونة قواعد سلوك الموظفين العموميين التي اعتمدتها الجمعية العمومية بموجب قرارها رقم 59/51 سنة 1996 إلى منع تضارب المصالح من أجل التنفيذ الجيد والسليم للعمل. كما أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الى قضية منع

تضارب المصالح في القطاعين العام والخاص، وأهمية الشفافية ومدونات ومعايير قواعد السلوك، وبخاصة في مجالي المشتريات العمومية وإدارة الأموال والممتلكات العمومية في المواد 7 و8 و12 و19 .وحددت الإتفاقية الجرائم المرتبطة بتضارب المصالح مثل إساءة استغلال الوظائف والمتاجرة بالنفوذ. كذلك أقرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) في عام 2003 التوصية المتعلقة بدليل ضبط تضارب المصالح في الخدمة العامة لمساعدة الدول في مراجعة وتحديث السياسات والممارسات في هذا المجال، ووضعت لذلك أداة لدعم جهود التنفيذ ومراقبة التقدم الحاصل في تنفيذ التوصية. وتشير تقارير المراجعة المتوّفرة الى صعوبات جمّة في مجال التنفيذ على الرغم من تطور التشريعات في دول هذه المنظمة، وضرورة النظر في كيفية التنفيذ في مجالات محددة وعدم الاكتفاء بالبرامج والتوجهات العامة.

أما في المستويات الوطنية، فإن الممارسات تتفاوت بشكل كبير. ففي كندا، على سبيل المثال، تسعى هيئة النزاهة في القطاع العام لمنع تضارب المصالح من خلال مقاربة تبنى على ما يسمّى قيم كندا، التي تتطلّب الإلتزام بها في كافة المستويات الشخصية والإجتماعية والسياسية. ولهذا الغرض، تم تدعيم المتطلّبات القانونية وتطوير السياسات ومدونات قواعد السلوك. وفي إسبانيا، تم استحداث مكتب خاص لمنع تعارض المصالح. وفي كوريا الجنوبية، أنشأت الحكومة في عام 2002 الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد لتنفيذ سياسات منع تضارب المصالح بما في ذلك تطوير مدونات قواعد السلوك، وتسجيل وإشهار الذمة المالية وقواعد الإفصاح، ووضع قيود لإستخدام الموظفين العموميين بعد التقاعد. ولهذا السبب بالذات، فإن بعض الدول تطلب إشهار الذمة المالية لبعض الموظفين مرتين. الأولى، عند تسلم الوظيفة. والثانية، عند تركها. كما قامت كل من الفلبين وأندونيسيا والصين وهونج كونج وتايلند بوضع العديد من التشريعات الضرورية واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع تضارب المصالح. وقد تم تجريم تضارب المصالح في الدستور المغربي الجديد لعام 2011. أما في الأردن، فإن معظم الإهتمام في مجال تضارب المصالح هو في الشركات المساهمة العامة حيث تم تجريمه في قانون الشركات إلا أن القانون الجنائي العام لا يعالج موضوع تضارب المصالح. ولهذا السبب يجري تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد للتحوط لهذا الأمر. وكما هو الحال في دول منظومة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن التجارب على المستوى الوطني في منطقة آسيا والباسيفيك، تشير الى نتائج متباينة وإلى صعوبات في التطبيق ناجمة إما عن غياب الإرادة السياسية الحقيقية، أو ضعف التنسيق والمواءمة بين القيادات السياسية والهيئات الحكومية ومؤسسات الدولة والمنظّمات الأخرى ذات الاهتمام بقضية تضارب المصالح، أو محدودية وعي الموظفين العموميين والجمهور بشكل عام حول تضارب المصالح ومكوّناته. وبناءً على ذلك،

يمكن القول أن منع تضارب المصالح لا يتم بمجرد وضع القوانين ذلك أنه جزء من عقلية وثقافة المجتمع.

وعلى الرغم من هذه الصعوبات، فإن هناك توافقاً عاماً بأن منع تضارب المصالح أمر في غاية الأهمية لمكافحة الفساد. فقد أشارت دراسة مقارنة أجريت في دول الإتحاد الأوروبي عام 2005 إلى أن الفساد يحدث في غالبية الأحيان عندما تؤثر المصالح الخاصة على أداء الموظف العمومي، ولذا، فإن منع تضارب المصالح يجب أن يكون مكوناً أساسياً في سياسات الوقاية من الفساد ومكافحته. ولهذا، فقد تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قضية تضارب المصالح في أكثر من مادة من مواد فصل الوقاية. إلاّ أن المجتمع الدولي كان قد لفت الإنتباه إلى هذه القضية إعتباراً من منتصف التسعينات من القرن الماضي. أي قبل عشر سنوات من دخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيّز النفاذ. وقد تناولت العديد من الأدوات الدولية لمكافحة الفساد هذه القضية بما في ذلك تحديد الإجراءات والتدابير الوقائية اللازمة مثل المعايير الضرورية ومدّونات قواعد السلوك والأدلة والأدوات الضرورية في مجال المساءلة والشفافية. ومن الأمثلة على ذلك:

- إتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد- المادة الثالثة المتعلقة بإجراءات الوقاية.
- إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد- المادة السابعة المتعلقة بالفساد والجرائم ذات العلاقة بالخدمات العامة.
- القواعد الدولية لمدونة سلوك الموظفين العموميين- المادة الثانية المتعلقة بتضارب المصالح وإنهاء الأهلية.
- مدونة قواعد السلوك النموذجية لمجلس أوروبا للموظفين العموميين- المادة (13) المتعلقة بتضارب المصالح.

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، فقد تناولت قضية تضارب المصالح في أكثر من مادة. هذا وتطلب الإتفاقية من الدول وضع معايير وموجهات لسلوك الموظفين العموميين، ووضع النظم المناسبة لضمان الممارسات القانونية السليمة للمشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة. كما تضع الإتفاقية موَجهات لكيفية التعامل مع القطاع الخاص لمنع تضارب المصالح، وفيما يلي إيجاز لهذه المواد:

- تطلب المادة السابعة من الإتفاقية في الفقرة الرابعة منها بأن تسعى كل دولة طرف ووفقاً للمبادىء الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ نظم تعزّز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

- تطلب المادة الثامنة من الدولة الطرف تطبيق مدوّنات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية وذلك بالاهتداء بالمبادرات ذات الصلة، ومنها على وجه الخصوص المدونة الدولية لقواعد سلوك الموّظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة 51 /59 لعام 1996، وذلك لما لمدونات قواعد السلوك من أثر إيجابي في منع تضارب المصالح. ونظراً لأهمية هذه القواعد، فقد طلبت نفس المادة من الإتفاقية من الدول الأطراف إتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير جزائية ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات والمعايير الموضوعة. كما طلبت نفس المادة في فقرتها الخامسة من الدول الأطراف وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أنشطتهم الخارجية والأعمال والإستثمارات والموجودات والهبات والمنافع الكبيرة التي قد تفضي الى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.
- تطلب المادة (9) من الإتفاقية من الدول الأطراف اتخاذ الخطوات اللازمة لإنشاء نظم شراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير موضوعية في اتخاذ القرارات لمنع الفساد. كما أن هذه النظم يجب أن تشمل تدابير لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات مثل الإعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية على سبيل المثال.
- تطلب المادة (12) من الإتفاقية من الدول الأطراف اتخاذ إجراءات لمنع الفساد في القطاع الخاص. ولتحقيق هذه الغاية، فإن هذه الإجراءات يمكن أن تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك لممارسة الأنشطة على وجه صحيح و مشّرف وسليم ومنع تضارب المصالح وترويج واستخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية والدولة. وتجيز الفقرة الفرعية (هـ) من الفقرة (1) من هذه المادة للدولة الطرف فرض قيود ولفترة زمنية معقولة على ممارسة الموظفين العموميين السابقين لأنشطة مهنية أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو الأعمال صلة مباشرة بالوظائف التي توّلاها أولئك الموظفون أو أشرفوا عليها أثناء الخدمة.

وأخيراً، فإن عدم معالجة تضارب المصالح يمكن أن يؤدي الى العديد من الانتهاكات تتراوح ما بين إساءة إستغلال الوظائف في حدها البسيط، إلى إعاقة سير العدالة وجرائم الإستحواذ على المال العام. إن اتفاقية الأمم المتحدة تتناول كافة الجرائم المحتملة التي قد تنجم عن تضارب المصالح، وتطلب من الدول الأعضاء تجريمها مثل اختلاس الممتلكات أو

تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عمومي (المادة 17)، أو المتاجرة بالنفوذ (المادة 18)، أو إساءة إستغلال الوظائف (المادة 19)، أو الإثراء غير المشروع (المادة 20)، أو إختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادة 22)، أو إعاقة سير العدالة (المادة 25).

8

الفصل الثامن

استرداد الموجودات

"من المؤسف أن الشعوب الفقيرة تقوم بتسديد الديون الناجمة عن أموال قام المسؤولون الفاسدون بسرقتها".

Jeffry Sax

اقتصادي عالمي فاز بجائزة نوبل في الإقتصاد

مقدمة:

يعتبر استرداد الموجودات التي تم تسريبها من قبل الحكام والمسؤولين الفاسدين من أعقد وأصعب الأمور. ويخذ إعادتها إلى الدول التي تسربت منها وقتاً طويلاً جداً؛ ذلك أن التعرّف إلى أماكن وجودها يحتاج إلى معلومات دقيقة وموثوقة وطلب حجزها ومصادرتها، في حال التأكد منها، واسترجاعها يحتاج إلى خبرة قانونية ومالية متطورة غالباً ما لا تتوافر للدول النامية التي تسربت منها تلك الأموال.

ونظراً لخطورة تسريب الموجودات الوطنية على التنمية في الدول النامية، فقد رغبت العديد من الدول النامية أن يكون استرداد الموجودات المحور الرئيس في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وغالباً ما كانت هذه الدول تتهم الدول المتقدمة بدفع رشاوى للحكام الفاسدين فيها لتمرير الصفقات التجارية لها ثم ما يلبث هؤلاء الحكام بتسريب أموال المساعدات والمنح والأموال الأخرى التي ينهبونها من خزينة الدولة إلى الدول المتقدمة وتكديسها في بنوكها فتكون هي المستفيدة أولاً وأخيراً. وفي هذا السياق، يقدّر أن الأموال المتسربة إلى الدول المتقدمة من الدول النامية ودول التحول الإقتصادي من كافة الأعمال الإجرامية بحوالي 500 بليون دولار في العام، بينما يبلغ إجمالي المساعدات التنموية التي تقدم للدول النامية من الدول المتقدمة حسب تقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2009 بحوالي 120 بليون دولار مما يجعل من تسريب الموجودات تجارة جيدة لصالح الغرب. وتقدر مبادرة StAR أن حجم الأموال التي تسرق من قبل الحكام الفاسدين في الدول النامية يتراوح من 20–40 بليون دولار سنوياً وفق أكثر التقارير محافظة[152]. أما الدول المتقدمة، فكانت ولا زالت تقول أن ضعف الحوكمة في الدول النامية وخاصة حوكمة القطاع العام وغياب الشفافية والمساءلة هو غالباً ما يؤدي إلى اختلاس الأموال العمومية من قبل الحكام والمسؤولين الذين لا توجد رقابة كافية عليهم وتسريبها إلى الخارج. ولذا، فإن هذه الدول رغبت أن يكون المنع والتدابير الوقائية المحور الرئيس في الإتفاقية.

ونظراً لهذين الموقفين المتشددين، فقد تم الإتفاق على أن تشمل الإتفاقية كلا الأمرين معاً، وتضمين فصل المنع والتدابير الوقائية مادة عن منع غسيل الأموال كذلك. واعترافاً بأهمية

152 World Bank, StAR, 2007

www.undp.org/content/dam

استرداد الموجودات، فقد نصت المادة (51) في الإتفاقية على أن "استرداد الموجودات هو مبدأ أساسي في الإتفاقية. وعلى الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال". وجاء النص على المساعدة المتبادلة بين الدول تجسيداً للرغبة الحقيقية في مكافحة الفساد. وفي الحقيقة، فإن فصل إسترداد الموجودات في الإتفاقية يعتبر من المعالم الأساسية فيها، حيث أن هذا الفصل أسس ولأول مرة على المستوى الدولي لإمكانية إسترداد الموجودات بموجب قانون دولي. ونظراً لصعوبة ودرجة تعقيد الإجراءات المتعلقة باسترداد الموجودات، فقد أقرت استراتيجية البنك الدولي للحوكمة ومكافحة الفساد الحاجة لمساعدة الدول النامية لاسترداد الموجودات المسروقة إليها. كما جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتقدم الإطار القانوني اللازم في هذا المجال. وفي عام 2007 أطلق كل من البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مبادرة StAR (إسترداد الأموال المنهوبة) لمساعدة الدول في إسترداد ما هرّبه الحكام الفاسدون منها. وقد قدمت المبادرة حتى الآن مساعدة لأكثر من (70) دولة من الدول النامية❖.

حجم المشكلة وآثارها

من الملحوظ أنه لا توجد دراسات علمية دقيقة عن حجم الأموال المهدورة في الفساد وغسيل الأموال، بل إن كافة الأرقام المتداولة تُبنى على التقديرات. لقد أشار الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون في كلمته الافتتاحية في مؤتمر إشهار الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد في فيينا/ النمسا في شهر أكتوبر من عام 2010 إلى أن 1,5 ترليون دولار تهدر في الفساد كل عام. كما قدرت إحدى الدراسات أن العوائد الإجرامية بشتى أشكالها بما في ذلك الفساد وغسيل الأموال قد تصل إلى 3,4 ترليون دولار[153]. كذلك يقدّر بنك التنمية الإفريقي أن 25% من الناتج المحلي الإجمالي في إفريقيا يهدر في الفساد، وهذه النسبة تعادل 148 بليون دولار سنوياً. كما يقول الإقتصادي المعروف الحائز على جائزة نوبل في الإقتصاد جيفري ساكس[154] أن الأموال المهدورة في غسيل الأموال من الدول النامية إلى الدول المتقدمة أكثر من مجمل تحويلات العمال المهاجرين إلى دولهم. أي أن غسيل الأموال تجارة مربحة للدول المتقدمة في المحصلة النهائية. ويظهر الجدول التالي حجم الأموال التي اختلسها بعض الحكام الفاسدين وتم تسريبها للخارج.

❖ المؤلف كان رئيس اللجنة الإستشارية الدولية لهذه المبادرة عند إطلاقها

153 Reuter and Truman in WB StAR Initiative 2007

154 Sacks, J. 2005

جدول رقم (35)

حجم الأموال التي اختلسها بعض الحكام الفاسدين وتم تسريبها للخارج[155]

زعيم الدولة	الدولة	المبلغ المختلس بالبليون
محمد سوهارتو	إندونيسيا	15 - 35
فرديناند ماركوس	الفلبين❖	5 - 10
موبوتو سيسي سيكو	زائير	5
ساني أباتشا	نيجيريا❖	2 - 5
سلوبودان ميلوزوفيتش	الصرب	1
جان كلود دوفالييه	هاييتي	0.3 _†0.8
ألبرتو فوجيموري	البيرو ❖	0.6

إن المخاطر والآثار المترتبة على تسريب الموجودات كثيرة ومتعددة يذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- تدهور أوضاع الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة المالية والإدارية.
- انتهاك حقوق الإنسان السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية.
- تراجع الإنفاق على الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية.
- تفاقم مشكلة المديونية.
- إلحاق الضرر بالسياسات التنموية وازدياد الفقر والبطالة.
- ضعف الإستثمارات الخارجية وهروب رأس المال الوطني.

155 StAR Initiative, 2007

❖ في حالة كل من الفلبين ونيجيريا والبيرو تم إعادة بعض الأموال المنهوبة بعد سنوات طويلة من التقاضي. استعادت نيجيريا (500) بليون دولار في عام 2005، واستعادت بيرو مبلغ 180 مليون دولار عام 2001 بينما استعادت الفلبين مبلغ 624 مليون دولار عام 2004

طبيعة تسريب الموجودات والأشكال المتعددة لها

إن تسريب الموجودات عملية معقدة، والمشاركون فيها ينتمون إلى أطراف متعددة كالمسؤولين الحكوميين والبنوك والمراكز المالية ورجال المال والأعمال والخبراء والمستشارين الماليين والمحامين والوسطاء. ويشكل كل هولاء شبكة معقدة من المصالح يصعب كسرها أو إختراقها خاصة وأنهم منتشرون في أكثر من دولة وإقليم. ولقد كان الجميع يعتقد أن المشكلة الأساسية في تسريب الموجودات تكمن في كونها ظاهرة تجري خارج شواطىء الدول (Off-shore)، إلاّ أن هذه الظاهرة قد أصبحت ظاهرة متوطنة في أراضي الدول ذات السيادة (On-shore) خاصة بعد تكشف تواطؤ بعض البنوك المركزية والبنوك العاملة في الدول المرسلة والدول المستقبلة. ومما يجعل استرداد الموجودات أكثر صعوبة هو أن تسريبها يحدث في كثير من الأحيان نقداً عن طريق تواطؤ مسؤولي الجمارك أو بواسطة الطائرات الرسمية وطائرات الرئاسة التي لا تخضع بالضرورة للتفتيش الرسمي الدقيق. فعلى سبيل المثال، تفيد السلطات التونسية أن الكثير من تسريب الموجودات كان يتم بواسطة الطائرة الرئاسية[156].

إذا كان تسريب الموجودات عملية معقدة، فإن استرداد الموجودات أكثر صعوبة وتعقيداً. ويعود السبب في ذلك بشكل رئيسي إلى أن استرداد الموجودات يتم عبر أربع مراحل أساسية لكل مرحلة خصائصها ومتطلباتها. وقد حدد مشروع دليل مؤسسات المجتمع المدني لاسترداد الموجودات أربع مراحل في استرداد الموجودات، هي[157]:

1. مرحلة قبل التحقيق.
2. مرحلة التحقيقات.
3. مرحلة التقاضي.
4. مرحلة الإرجاع.

ومن الواضح أن كل مرحلة من هذه المراحل تتضمن عدة جهات وتحتاج إلى مهارات خاصة قد لا تتوافر لدى العديد من الدول النامية. وما يزيد الأمور صعوبة، كثرة الجهات في المراكز المالية التي لا بد من تعاونها للوصول إلى نتائج مرضية. وهذه المراكز لا تُظهر في كثير من الأحيان الرغبة في التعاون. ومن الصعوبات الأخرى، تعدد أشكال تسريب الموجودات والتي يحتاج كل شكل منها إلى مهارات ومتطلبات مختلفة.

156 مداولات ورشة عمل دور المجتمع المدني في استرداد الموجودات المنعقدة في لندن 4-3 أيلول/ سبتمبر، 2013

157 Basel Institute of Governance, 2013; guide on the role of civil society in asset recovery.

غالباً ما يعتقد الناس أن تسريب الموجودات يأخذ شكلاً واحداً هو السرقة المباشرة من البنك المركزي والموجودات الوطنية وتسريبها للخارج، إلاّ أن الدراسات العلمية والتجارب الدولية تشير إلى أكثر من شكل واحد لتسريب الموجودات. ولعل الأشكال التالية هي أهمها[158]:

1. السرقة المباشرة من البنك المركزي كما في قضية أباتشا في نيجيريا.

2. الاختلاس بطرق غير مباشرة ومعقدة كما في تسريب عوائد النفط في أنغولا وجمهورية الكونغو.

3. الاستحواذ على الشركات في عمليات الخصخصة كما في دول شرق أوروبا أثناء عملية التحول إلى اقتصاد السوق.

4. الحصول على الامتيازات من جراء بيع ممتلكات وشركات الدولة بأسعار أقل من الواقع كما في حالة العديد من الدول النامية.

5. فرض ضرائب خاصة على الشركات الأجنبية لصالح الحاكم كما في حالة ضريبة جوز الهند في الفلبين إبان حكم ماركوس.

6. المصروفات البذخية وبناء المنشآت غير الضرورية في مسقط رأس الحاكم كما في عدة دول إفريقية وشرق أوسطية.

7. الهدايا والأعطيات للمحاسيب والضيوف الأجانب مقابل الحصول على امتيازات وتسهيلات للحاكم وأبنائه وأقربائه وبطانته.

8. إنشاء أجهزة أمنية خاصة لحماية الأنظمة والعائلات الحاكمة يصرف عليها من أموال الدولة.

9. الإستحواذ على الثروات الوطنية من قبل الحكام وعدم التفريق بين ما هو ملك عام وما هو ملك خاص.

إن استرداد الموجودات المسّرية والحال كذلك يواجه عدة تحديات، يذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. ضعف القدرات الوطنية في مجال استرداد الموجودات مما يؤخر عملية الإسترداد وقد تعيقها.

2. ضعف مهارات الممارسين في كافة مراحل عملية الإسترداد.

---

158 Peith, M. 2008

3. ضعف المعرفة بالنظم القانونية والتشريعات الوطنية للدول المستقبلة للموجودات.

4. تعدد الجهات ذات العلاقة بتسريب الموجودات مما يجعلها عملية في غاية التعقيد قانونياً وفنياً.

5. غياب أو ضعف رغبة بعض الدول المستقبلة للتعاون مع سلطات الدول المرسلة.

6. ضعف التنسيق بين الجهات المتعددة في الدول المرسلة سواء بين المؤسسات الرسمية نفسها أو بينها وبين المجتمع المدني ووسائل الإعلام أو الصحافة التي قد تكون مصدراً خصباً للمعلومات.

7. ضعف الإستقرار السياسي في الدول المرسلة خاصة في الدول التي تمر في مرحلة تحول.

8. تعدد الجهات الوطنية والدولية التي لا بد من العمل معها من قبل الدولة المرسلة وخاصة عندما يتعلق الأمر بالمساعدات القانونية المتبادلة بما في ذلك تفاوت الفهم للمقصود بالمساعدات القانونية المتبادلة الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

9. إرتفاع مستوى التوقعات من قبل الدول المرسلة سواء من قبل السلطات الحاكمة الجديدة أو من قبل الشعوب.

10. عدم جدّية بعض أنظمة الحكم الجديدة في استرداد الموجودات لأسباب تتعلق بإختلاف أولوياتها، أو لانعدام الإستقرار السياسي فيها، أو لخوفها من أن تتعرض هي نفسها لنفس المواقف في المستقبل.

إن هذه التحديات والصعوبات قد أدت إلى أن تطلب العديد من الدول المساعدة الفنية من الشركات القانونية الدولية المتخصصة كما فعلت كل من نيجيريا والبيرو، أو طلب المساعدة من دول أخرى كما فعلت كل من مصر وتونس حين طلبت مساعدة كل من بريطانيا وسويسرا.

المقاربات المختلفة لاسترداد الموجودات

احتل موضوع استرداد الموجودات إهتماماً كبيراً لدى كافة الدول النامية في السنوات العشرين الأخيرة نظراً للفساد الذي استشرى فيها وضخامة الأموال التي تم تسريبها والتي فيما لو تم استخدامها في التنمية لعملت على انتشال ملايين البشر من شأفة الفقر والبطالة. ومنذ بداية التغيير في الدول العربية في بدايات عام 2011، أصبحت قضية استرداد الموجودات التي تمّ تسريبها من قبل رموز السلطات السابقة قضية محورية لدى السلطات الجديدة ولدى الشعوب العربية على حدٍ سواء. وكغيرها من دول العالم، فإن قضية استرداد

الموجودات في الوطن العربي جزء من القضية الأكبر المتمثلة في حكم القانون الذي شكل غيابه أو ضعفه إفلات العديد من المسؤولين الفاسدين من المساءلة والعقاب لعقود طويلة، وزاد من جرائه أعداد الفقراء والعاطلين عن العمل الذين يشكلون الضحايا الحقيقيين لفساد هؤلاء المسؤولين. ففي الوقت الذي كانت تتنعم فيه الفئات الحاكمة ومعاونيهم ومستشاريهم وشركائهم بأعلى درجات رغد العيش، كانت أعداد الفقراء والمهمشين والمتعطلين تزداد وتعاني يوماً بعد يوم. وقد أدت هذه الأوضاع الشاذة إلى الإسهام في سرعة خروج الشعوب إلى الشوارع لتغيير هذه الأنظمة. وعموماً برزت مقاربات رئيسية لعملية استرداد الموجودات يمكن تلخيصها في ثلاث مقاربات.

تتمثل **المقاربة الأولى** في أن تسريب الموجودات هو في الحقيقة شكل من أشكال الفساد، وإن كان يختلف في طبيعته وحجمه عن أشكال الفساد الأخرى. ولذلك فإن الوقاية منه ومكافحته يجب أن تكون جزءاً من استراتيجية الدولة لمكافحة الفساد. أما المقاربة الثانية فتذهب إلى أن تسريب الموجودات حالة خاصة ومحددة ومميزة عن حالات الفساد الأخرى وأن استردادها يحتاج إلى جهود ومهارات خاصة. ولذا، فإنها بحاجة إلى مقاربات خاصة.ولذلك، لجأت بعض الدول إلى إنشاء لجان وطنية خاصة لاسترداد الموجودات كما هو الحال في كل من مصر وتونس. أما المقاربة الثالثة فتؤكد على أن استرداد الموجودات جزء من الهدف الأكبر لتحقيق العدالة الجنائية الدولية التي تقتضي إصلاحات أساسية في الأنظمة الجنائية الدولية والحاكمية الدولية. وقد ذهب البعض إلى حد القول أن استرداد الموجودات هو في جوهره استرداد للكرامة الإنسانية التي يجب أن تشترك فيها جميع الدول والأنظمة الدولية.

وعموماً، يمكن القول أن السياق السياسي والإجتماعي للدولة أو الدول المرسلة يؤثر بشكل كبير ليس على المقاربات الكلية لعملية استرداد الموجودات بل وعلى الإجراءات والتدابير المحددة التي تتخذها هذه الدول. فبعض الدول لجأت إلى طلب المساعدات الدولية والثنائية كما فعلت تونس عندما طلبت مساعدة مبادرة ستار الدولية، وعندما طلبت مساعدة لبنان مباشرة في استرجاع بعض الأموال التي كانت مودعة في بنوكها لحساب زوجة الرئيس التونسي المخلوع❖، بينما لجأت كل من نيجيريا والبيرو إلى طلب المساعدة القانونية والفنية من مكاتب استشارية دولية. إن اختطاف الدولة من قبل فئات المتنفذين من السياسيين ورجال الأعمال، كما حدث في العديد من الدول العربية، أدى إلى ضعف مؤسسي واضح في هذه

❖ أعادت لبنان 28.8 مليون دولار للحكومة التونسية كانت مودعة في أحد بنوك لبنان بإسم زوجة الرئيس التونسي المخلوع زين العابدين بن علي بناءً على قرار هيئة التحقيق الخاصة بغسيل الاموال المنشأة بموجب القانون رقم 318/2001.

الدول تمثل بشكل خاص بضعف البنى القضائية والتشريعية وتغوّل السلطة التنفيذية عليها بحيث أفقدها استقلاليتها وبالتالي شلّ قدرتها على التشريع الشفاف والرقابة الحقيقية من قبل السلطة التشريعية، وأفقد السلطة القضائية قدرتها على إحقاق العدل والمساواة بين الناس. كما أن افتقار هذه الدول لثقافة المشاركة السياسية وغياب الرقابة الشعبية سواء من قبل الاحزاب أو مؤسسات المجتمع المدني عمّق من استشراء الفساد وغياب المساءلة الحقيقية بحيث سهل للمسؤولين الفاسدين تسريب أموال وموجودات الدولة للخارج وجعل من الصعب استردادها بالسرعة والحجم المطلوبين.

وما يزيد الأمور تعقيداً في الدول التي مرّت في مرحلة التحول الديمقراطي، إن جاز التعبير، هو عدم الإستقرار السياسي في السنوات الأولى للتحوّل الناجم في جزء منه عن ضعف خبرة الأحزاب السياسية التي أفرزتها الإنتخابات في إدارة شؤون الدولة وكذلك الشكوك التي تحوم حول جديتها في مكافحة الفساد عامة واسترداد الموجودات خاصة من جهة، والشكوك حول رغبتها الحقيقية في الحوكمة التشاركية وإعطاء مؤسسات المجتمع المدني والهيئات الرقابية دوراً حيوياً في عملية مكافحة الفساد.

وإذا أخذنا بعين الإعتبار أن الأنظمة السياسية التي يتم الإطاحة بها كانت قد قامت ببناء شبكات عميقة من الشركاء المختلفين في المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، فإن هذه الشبكات تستمر في العمل خفية تحقيقاً لمصالحها وفي كثير من الأحيان بالتعاون مع المراكز المالية العالمية.

التدابير الوقائية لمنع تسريب الموجودات

التدابير العامة

قبل اتخاذ أية تدابير خاصة لمنع تسريب الموجودات، لا بد من أن تتخذ الدولة جملة من التدابير العامة لمنع الفساد، ذلك أن منع تسريب الموجودات جزء من المعركة الأكبر ضد الفساد. وكما هو معلوم، فإن هناك عدداً كبيراً من التدابير والإجراءات يجب على الدولة اتخاذها لمنع الفساد،إلاّ أنه يهمنا في هذاالفصل الإشارة إلى التدابير والإجراءات العامة ذات العلاقة بمنع تسريب الموجودات، وأهمها ما يلي❖:

1. وضع وتنفيذ وترسيخ السياسات الفعالة والمنسقة لضمان جودة الحوكمة ولمكافحة

❖ لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفصل الوقاية في هذا الكتاب

الفساد بما في ذلك المراجعة الدورية للصكوك القانونية والتدابير الإدارية والتعاون الدولي.

2. إيجاد هيئة/ هيئات مستقلة وفعالة ومؤهلة وقادرة على تنفيذ السياسات.

3. إصلاح وتطوير القطاع العام بما يعزز مبادئ الكفاءة والشفافية والجدارة والإنصاف والأهلية بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين.

4. إنشاء نظم شراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير موضوعية في اتخاذ القرارات واتخاذ التدابير المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية.

5. اتخاذ تدابير لتدعيم النزاهة في الجهاز القضائي وجهاز النيابة العامة وضمان استقلاليتهما.

6. اتخاذ التدابير المناسبة لضمان شفافية النظام المالي بما في ذلك المراكز المالية في الدولة.

7. اتخاذ تدابير لمنع الفساد في القطاع الخاص وتعزيز المعايير المحاسبية بما في ذلك تعزيز التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون، ووضع مدونات السلوك، ومنع تضارب المصالح، والشفافية فيما يتعلق بالشخصيات الاعتبارية، ومنح الرخص والإعانات، وضوابط مراجعة الحسابات الداخلية، وتدابير منع التلاعب بالحسابات وقيودها، ومنع اقتطاع نفقات الرشاوى من الوعاء الضريبي.

8. إفساح المجال أمام المشاركة الفاعلة لمؤسسات المجتمع المدني والهيئات الرقابية والصحافة والإعلام في جهود استرداد الموجودات سواء عن طريق التوعية والتثقيف، أو جهود المناصرة، أو عن طريق جمع المعلومات وحماية المبلغين أو حتى في جهود التقاضي وإدارة الأموال المعادة.

التدابير الخاصة

تبدأ التدابير الخاصة في منع تسرب الموجودات واستردادها في ضبط الحاكمية وإدارة أموال الدولة التي تم الحديث عنها في فصل الوقاية من الفساد بشكل عام. وتشكل التدابير الوقائية لمنع غسيل الأموال بشكل خاص أهم وأفضل التدابير في هذا المجال.

إن التدابير الوقائية الخاصة بمنع غسيل الأموال قد وردت في المادة (14) من الإتفاقية،

وهي على النحو التالي[159]:

1. إنشاء نظام داخلي للوقاية والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بما في ذلك الشخصيات الطبيعية والاعتبارية.

2. إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية لجمع وتحليل وتعميم المعلومات المتعلقة بغسيل الأموال وتبادلها على الصعيدين الوطني والدولي دون الإخلال بمبدأ المساعدة القانونية المتبادلة. (المادة 58 من الإتفاقية).

3. تنفيذ تدابير لكشف ورصد حركة النقود والصكوك، دون إعاقة حركة رأس المال المشروع، بما في ذلك ضرورة الإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة منها.

4. تضمين الإحالة الإلكترونية للأموال معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر والإحتفاظ بتلك المعلومات والفحص الدقيق للإحالات التي لا تحوي المعلومات الكافية.

5. السعي لتنمية وتعزيز التعاون الدولي والإقليمي والثنائي بين الأجهزة المختلفة المعنية بغسيل الأموال (القضائية، إنفاذ القانون، الرقابة المالية).

تدابير منع وكشف تحويل العائدات المتأتية من الجريمة

ليس بالإمكان سد كافة الثغرات التي ينفذ من خلالها الفاسدون لتحويل العائدات المتأتية من الجريمة، إلاّ أن التجربة الدولية التراكمية في هذا المجال تشير إلى ضرورة اتخاذ جملة من التدابير وردت في الإتفاقية، بينما ورد البعض الآخر في وثائق مبادرة ستار للبنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات[160]. ومن هذه التدابير ما يلي:

1. إلزام المؤسسات المالية التحقق من هوية الزبائن وتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة.

2. الفحص الدقيق للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل أو نيابة عن أفراد مكلفين، أو سبق وأن كلّفوا بأداء وظائف عمومية هامة (Politically Exposed Persons"PEPs") أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم والاحتفاظ بسجلات وافية لتلك الحسابات لفترة كافية.

---

159 إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

160 لمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى:

1 . Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Washington D. C. World Bank, 2007.

2 . Mark Pieth (ED) Recovering Stolen Assets: Bern. Basel Institute on Governance, 2008

3 . United Nations Convention Against Corruption, 2004

3. إصدار إرشادات بشأن أنواع الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي يتوقع من المؤسسات المالية أن تطبق الفحص الدقيق على حساباتها وإبلاغ تلك المؤسسات بتبادل تلك المعلومات مع الدول الأخرى.

4. منع إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة ورفض الدخول أو الاستمرار في علاقة مصرف مراسل مع تلك المؤسسات.

5. إنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية للموظفين العموميين المعنيين ومراجعتها دورياً، بما في ذلك وضع عقوبات ملائمة لعدم الإمتثال والسماح بتبادل المعلومات المالية مع دول أخرى عندما يكون ذلك ضرورياً للتحقيق.

6. النظر في إلزام الموظفين العموميين المعنيين بالإبلاغ عن أي مصلحة لهم في حسابات مالية أجنبية أو سلطة توقيع والاحتفاظ بسجلات ملائمة لتلك الحسابات.

وعلى الرغم من أهمية كافة التدابير والإجراءات الوقائية العامة منها والخاصة أو تدابير منع وكشف تحويل العائدات المتأتية عن فساد المذكورة أعلاه، تبقى هناك مجموعة من التحديات التي لا بد لكل دولة من تدارسها واتخاذ أفضل السبل للتعامل معها بما في ذلك تطوير مصادرها البشرية والمهارات المطلوبة لها وكذا العمل على إيجاد أقصى درجة من التعاون الدولي، وبعض هذه التحديات هي:

1. الإختلافات بين الأنظمة القانونية للدول التي تتسرب منها الموجودات وتلك المستقبلة لها والتي تشكل عائقاً كبيراً أمام استرداد الموجودات.

2. في كثير من الأحيان، لا تمتلك الدول التي تسعى إلى استرداد الموجودات الإمكانات المطلوبة للتعامل مع غسيل الأموال ومصادرة الموجودات المسروقة.

3. قد يعطل الموت، والهروب إلى دولة أخرى، والحصانات الممنوحة للأشخاص الذين سرقوا الموجودات عملية استردادها، كما يعطلها استمرار نفوذ هؤلاء الأشخاص بشكل غير مباشر داخل الدولة.

4. انعدام ثقة الدولة المستقبلة بالدولة المصدرة سواء لأسباب سياسية أو سواء تعلق الأمر بحكم القانون فيها.

وفي الحقيقة، فإن عدداً من الدول التي تودع فيها الأموال عادة قد أظهرت في السنوات الأخيرة تعاوناً جيداً مع الدول التي تهربت منها الأموال وخاصة في مجال المساعدة القانونية المتبادلة أو في مجال بناء القدرات الوطنية في هذه الدول أو حتى في إعادة بعض الأموال. ويذكر من هذه الدول كل من سويسرا وبريطانيا وإيطاليا والولايات المتحدة وغيرها.

وفي كل الاحوال، فإن اليوم الأول بعد إكتشاف تسريب الأموال هو من أخطر الأيام من حيث إحتمالية نجاح جهود إسترداد الأموال. ويعتقد الكثير من الخبراء أنه إذا إنقضى هذا اليوم دون إتخاذ إجراءات محددة وحاسمة من قبل السلطات الوطنية، فإن إحتمال إسترداد الموجودات التي تم تهريبها يصبح صعباً أو ربما مستحيلاً. ولذا، ينصح الخبراء بإتخاذ عدد من الإجراءات الفورية، وبالذات ما يلي:

- تحديد الأدلة والبراهين والإحتفاظ بها بشكل آمن.
- إستجواب الشهود.
- إغلاق الأماكن العامة والخاصة ذات الصلة تمهيداً لتفتيشها وأية إجراءات أخرى.
- تفتيش الأماكن والبحث عن الأدلة.
- القبض على الأفراد المشتبه بهم على سبيل الإحتراز بموجب القانون.
- حجز ومصادرة العوائد الجرمية التي يتم العثور عليها في الأماكن المشتبه بها.
- مصادرة وإلغاء جوازات سفر المشتبه بهم والطلب من الدول إلغاء تأشيرات الدخول إليها فوراً.
- التفعيل الفوري لأوامر منع السفر بموجب القوانين.
- طلب المساعدة من الدول لتحديد وحجز ومصادرة العوائد إما العابرة للدولة أو المستوطنة فيها.

إن هذه التدابير ضرورية من أجل الحصول على الأدلة الجرمية ومنع سفر المجرمين وإمكانية التعرف على مصدر الأموال المهربة وأماكن الإحتفاظ بها. إذ أنه في حال عدم التمكن من كل ذلك في اليوم الأول فإن ذلك يؤدي إلى إتلاف الوثائق وفقدان الأدلة وتفتيت الأموال المهربة وتحويلها إلى أماكن متعددة بحيث يصعب التعرف إليها فيما بعد.

معايير نجاح جهود إسترداد الموجودات

لا شك أن معيار نجاح إسترداد الموجودات من وجهة نظر الشعوب هو إستعادة ما تم تسريبه فعلاً وإعادة وضعها في خزينة الدولة. وإذا كانت الشعوب تتفق على هذا المعيار، إلاّ أن الناس يختلفون في كيفية إستخدامها. فهل تستخدم هذه الأموال في برامج التنمية؟ أم في سداد الديون؟ أم في خفض عجز الموازنات؟ أم في مساعدة الأفراد مباشرة؟. ويرتبط مع هذا المعيار معيار آخر هو مقاضاة المسؤولين السابقين الذين إما قاموا بتسريب الأموال أو تواطأوا مع مسربيها أو سهلوا عملية التسريب ومعاقبة من يثبت إدانته. هذا، ويضع بعض الباحثين في هذا المجال إسترداد الموجودات ضمن إطار أوسع يتمثل في التطبيق الكامل لحكم القانون

وإنهاء عقود من الإفلات من المسؤولية ومن العقاب، وبالتالي مأسسة ثقافة حكم القانون. بل إن البعض يذهب إلى أكثر من ذلك حيث يعتبرون أن المعيار الحقيقي لنجاح جهود إسترداد الموجودات يتمثل في إسترداد كرامة البشر التي تم سلبها لعدد من السنين من قبل الحكام الفاسدين.

إن الأضرار التي ألحقها الفساد بشكل عام وتسريب الموجودات بشكل خاص بجهود التنمية وإفقار الشعوب وتعطلهم عن العمل يطرح معياراً آخر لنجاح جهود إسترداد الموجودات يتمثل في طبيعة الجهود التنموية الجديدة في الدولة، وفيما إذا كانت السياسات التنموية تخدم في المحصلة النهائية الفقراء الذين تضرروا أكثر من غيرهم من سلب موجودات الدولة وتسريبها للخارج. وبشكل أكثر تحديداً، يطرح أصحاب هذا المعيار تعويض الضحايا مباشرة. وقد أجازت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا الأمر في المادة (57)[161]. وأخيراً، يرى البعض أن إدراج مبادىء إسترداد الموجودات في الإجراءات والتدابير الإدارية والعملياتية وخلق البيئة القانونية المطلوبة لمنع تسريب الموجودات هي أهم معايير إسترداد الموجودات لكي لا تتكرر حالات التسريب والمآسي المرتبطة بها.

كما أن هناك معايير أخرى لنجاح جهود إسترداد الموجودات تتعلق بالبنوك والمراكز المالية بشكل خاص. وقد حددت مجموعة العشرين (G20) بعض هذه المعايير في بيانها لعام 2012 في الإجتماع الذي عقد في سيؤول/ كوريا الجنوبية حيث أصدرت ما يعرف بخطة عمل سيؤول لمكافحة الفساد والتي تتضمن إلتزام المؤسسات المالية بالتأكد من أن الأموال المودعة أو المطلوب تحويلها ذات أصول مشروعة ولا تتنافى مع المعايير الدولية.

الاستراتيجيات والتحديات العملية والإجرائية في استرداد الموجودات

تمر عملية استرداد الموجودات بخمسة مراحل أساسية، ولكل مرحلة منها استراتيجياتها[162] وتحدياتها ومتطلباتها وهي كما يلي:

1. مرحلة البحث عن الموجودات التي تسربت

تحتاج مرحلة البحث عن الموجودات المتسربة ومعرفة أماكن وجودها إلى معلومات أولية وأدلة تفصيلية في بلد المنشأ. ويتطلب هذا الأمر امتلاك مهارات متخصصة من قبل فرق

161إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

162 Pieth, 2008

التحري الوطنية ومخصصات مالية كافية للقيام بالعمل المطلوب، خاصة وأن إخفاء الأموال يتم بطرق معقدة ومتعددة. ومع وجود عائق السرية المصرفية لدى العديد من المراكز المالية تصبح الحاجة ماسة إلى المساعدات المتبادلة بين الدول من ناحية وبين الدول والمراكز المالية من ناحية ثانية. ومن التطورات المهمة أن أمر السرية المصرفية لم يعد عائقاً في حالة التمكن من إبراز أدلة كافية ومقنعة أن مصدر الأموال مصدر غير مشروع. وتشير التجارب في هذا المجال إلى استخدام كافة الوسائل الممكنة من أجل تحديد الأدلة والبراهين بالإضافة إلى أساليب التحري المعروفة. وقد أظهرت التجارب الدولية في هذا المجال أن أنصار وأصدقاء ومحاسيب الزعماء الفاسدين السابقين وخاصة الذين لم يحصلوا على حصة مرضية لهم من عوائد الفساد قد يكونون مصدراً خصباً للمعلومات ذات الفائدة، إلا انهم قد يحتاجون إلى نوع من الحماية وضمان مستقبلهم للإدلاء بالمعلومات. ولذا، فإن الوصول إلى هؤلاء وإقناعهم للتعاون وتوفير ضمانات كافية لهم قد يؤدي بهم إلى إعطاء معلومات ذات قيمة عالية. كما أن إستخدام وسائل الإعلام للضغط على المؤسسات والمراكز المالية للإفصاح عن المعاملات المثيرة للشك وتزويد وحدات الاستخبارات المالية (FIUs) بهذه المعلومات قد أثبت نجاحه في الكثير من الحالات. وأخيراً، فإن تركيز التحقيق على الأشخاص من ذوي المسؤوليات السياسية الحساسة (Politically Exposed Persons "PEPs") يمكن ان يؤدي إلى نتائج إيجابية كذلك.

2. مرحلة تجميد الموجودات وحجزها

بعد الكشف عن أماكن وجود الأموال المسربة، لا بد من البدء الفوري بإجراءات الحجز والتجميد. ومن الضروري قيام المراكز المالية بالتجميد الاحترازي خلال (24) ساعة من تقديم الطلب لكي لا يتم تسييل الأموال وتفتيتها وتحويلها إلى مراكز مالية متعددة أخرى. كما أنه من الضروري اللجوء إلى كافة بدائل التجميد المتوفرة والتي تحددها الاتفاقية ومنها❖:

أ. الطلب من إدارة المركز المالي اتخاذ إجراء داخلي بالتجميد على ضوء الصلاحيات المعطاة لها. وقد نجح هذا الإجراء بتجميد أموال رجالات الأنظمة السابقة في كل من مصر وتونس.

ب. اللجوء إلى القانون المدني للدولة المستقبلة للأموال وعدم الإنتظار لحين حدوث الإدانة الجنائية.

ج. التجميد الجنائي بالإعتماد على الإجراءات الداخلية للمراكز المالية أو بناءً على طلب المساعدة القانونية المتبادلة (Mutual Legal Assistance "MLA") بموجب الإتفاقية.

❖ انظر المادة (53) في الإتفاقية

3. مرحلة طلب المساعدة القانونية المتبادلة (MLA)

إن طلب المساعدة القانونية المتبادلة (MLA) أمر جوهري سواء كانت متابعة القضية تتم على مستوى الدولة المتضررة أو على مستوى المراكز المالية في الدول التي تسربت إليها الموجودات. وتُفصّل المادة (54) من الإتفاقية الشروط والإجراءات التي يجب القيام بها من قبل كل من الدولة التي تسربت منها الأموال وتلك التي أودعت الأموال في مصارفها. وعلى رأس هذه الإجراءات أن تقوم الدولة الطرف الطالبة بتقديم ما يكفي من الأدلة على أن مصدر الأموال المودعة غير مشروع حتى تتمكن الدولة المطلوب منها الطلب من مراكزها المالية إتخاذ ما يلزم من تدابير بمصادرة وتجميد أو حجز هذه الأموال. وقد مهدت الإتفاقية السبيل لأول مرة أن تقوم الدولة الطرف بإنفاذ أمر المصادرة أو الحجز أو التجميد بموجب قرار صادر من محكمة مختصة في دولة طرف أخرى. ويعتبر هذا الأمر تقدماً كبيراً في القانون الدولي. إن تشابه الأنظمة القانونية بين الدولتين -المتضررة والمتسربة إليها الأموال - يقلل بشكل ملحوظ عدد المشكلات القانونية التي يمكن أن تظهر في هذه المرحلة، كما تساعد المعاهدات الإقليمية أو الاتفاقيات الثنائية، إن وجدت، في حل الكثير من المشاكل والتعقيدات. إلاّ أنه في كل الأحوال، فإن إعداد الوثائق الجرمية والسير في الإجراءات المطلوبة بسرعة ودقة أمر ضروري لنجاح بحث القضية في الدولة المستقبلة، والفشل في ذلك يؤدي إلى فشل أو إبطاء استرداد الموجودات.

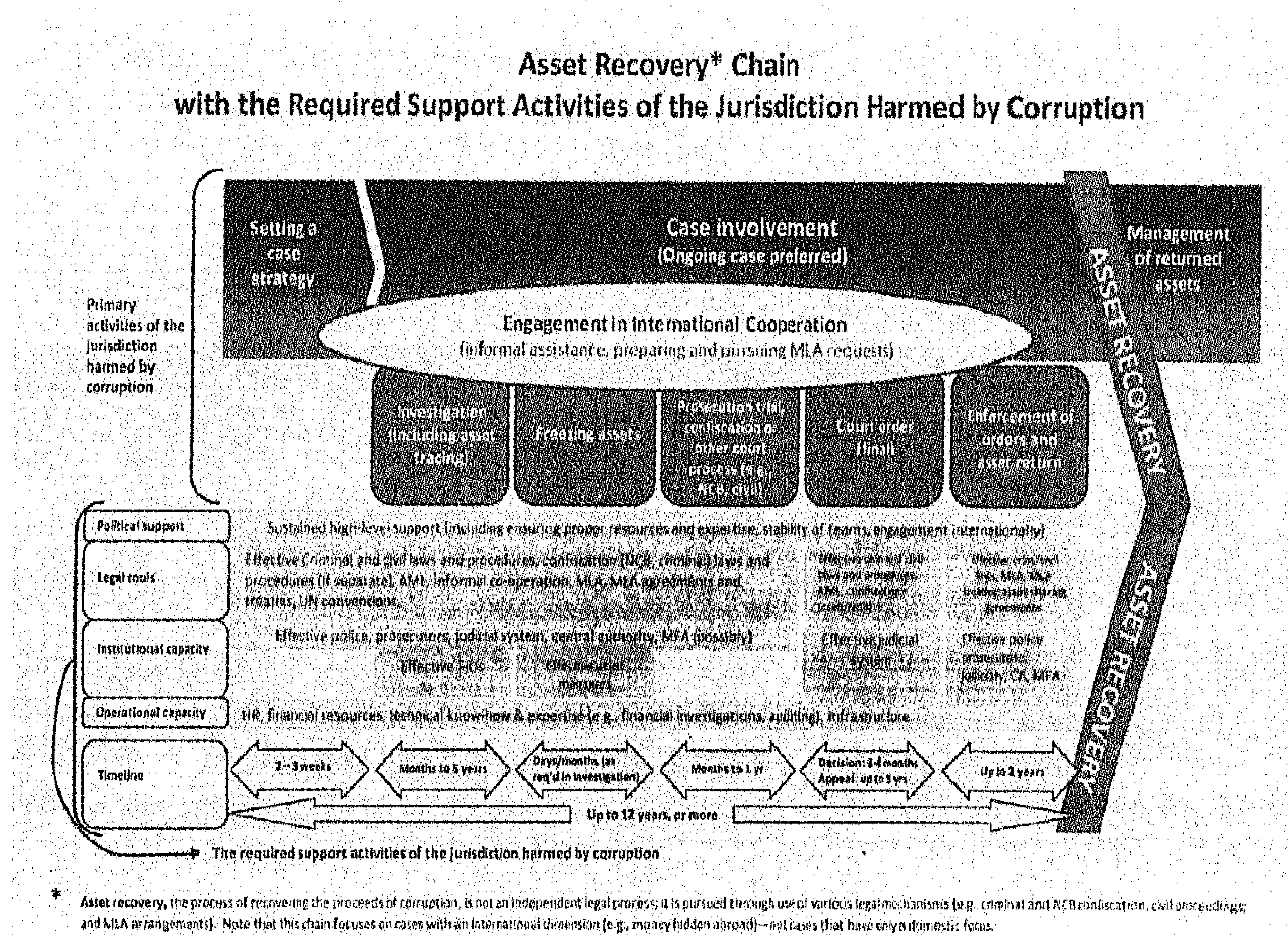
4. مرحلة المصادرة بغرض التجريم

تحدد المادة (55) من الإتفاقية إجراءات هذه المرحلة بشكل تفصيلي ودقيق.وتكمن الصعوبة الأساسية في هذا المجال في إيجاد الأدلة القانونية الكافية لإثبات أن الأموال المودعة جاءت من مصدر فساد أو مصدر غير قانوني كغسيل الأموال مثلاً. وكثيراً ما تتداخل الإعتبارات القانونية مع الإعتبارات السياسية في هذا المجال. فإذا كانت الدولة المتضررة من تلك التي تنعت بالدول "الفاشلة" أو أن يتصف حكم القانون فيها بالضعف، فإن الاعتبارات السياسية تطغى على الاعتبارات القانونية. وهناك حالات أجلت الدولة المودعة الأموال المسربة فيها البت في أمر المصادرة بغرض التجريم بحجة أن هذه الأموال قد جرى غسلها على أراضي هذه الدولة وبالتالي لا بد من التحقيق في هذه الجريمة بموجب قوانينها الوطنية.

5. مرحلة إرجاع الموجودات

تحدد المادة (57) من الإتفاقية شروط الإعادة استناداً إلى طريقة المصادرة. وقد يتم إرجاع الموجودات بموجب هذه الشروط إما إلى الدولة الطرف الطالبة والمتضررة أو إلى الأصحاب

الشرعيين السابقين. كما يمكن اقتطاع جزء من هذه الأموال لتعويض ضحايا هذه الجريمة الذين تضرروا من ورائها. وكذلك تحدد المادة إمكانية اقتطاع نفقات معقولة لتغطية عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية. إن إدارة الأموال المعادة وكيفية التصرف فيها يخضع لمناقشات عدة حيث أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تشر إلى هذا الأمر،وكذلك لم تتطرق الإتفاقيات الإقليمية إليه كذلك. والرأي الغالب في هذا الأمر أن أمر إدارة الأموال المعادة شأن وطني صرف، إلاّ أن هناك حالات جرى فيها الإتفاق على إنشاء صندوق خاص لإدارة هذه الأموال كما هو الحال في كازاخستان. إن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو: ما هو المدى الزمني الذي يمكن أن تستغرقه هذه العملية بمراحلها الخمس؟إن الجواب على هذا السؤال محبط للشعوب، وهو أن هذه العملية قد تستغرق عدة سنوات. ففي حالة الفلبين استغرقت العملية حوالي (18) عاماً على سبيل المثال. وقد وضعت دائرة المساعدات الدولية البريطانية بالتعاون مع دوائر الشرطة نموذجاً إسترشادياً لعملية إسترداد الموجودات قد يستغرق في الحد الأعلى (12) عاماً، والنموذج التالي يبين ذلك❖.



❖ قدم هذا النموذج في الندوة الخاصة التي عقدها مركز إسترداد الموجودات في معهد بازل للحكومة في مدينة زيورخ السويسرية في شهر أكتوبر 2013.

دور المجتمع المدني في عملية استرداد الموجودات

تلعب مؤسسات المجتمع المدني دوراً كبيراً في استرداد الموجودات خاصة وفي مكافحة الفساد عامة. ولا بد أن تعمل الحكومات يداً بيد مع هذه المؤسسات سواء في الدول التي تسربت منها الأموال أو في الدول التي توجد الأموال في مراكزها المالية. ونظراً لأهمية هذا الدور، فقد تم تخصيص اللقاء الثالث الخاص المنبثق عن المنتدى العربي لإسترداد الموجودات والمنعقد في لندن في تشرين أول/ أكتوبر 2013 لهذا الأمر بالتحديد.

يمكن تصنيف أدوار مؤسسات المجتمع المدني في عملية إسترداد الموجودات عموماً في ثلاث فئات، هي:

1. التوعية وكسب التأييد والمناصرة وبناء القدرات.
2. جمع المعلومات والتعاون مع أجهزة إنفاذ القانون والتحقيقات.
3. إدارة الأموال المستعادة.

ففي مجال التوعية وكسب التأييد والمناصرة، حدد اللقاء الخاص الثالث الأدوار التالية:

- كسب التأييد والمناصرة والتوعية عن طريق الضغط على الحكومات في الدول الطالبة والمطلوب منها لتحقيق تعاون أفضل فيما بينها، ولسّن تشريعات فعالة، وتحقيق مزيد من الشفافية في عمل أجهزة إنفاذ القانون.
- بناء الشراكات والتحالفات الوطنية والعابرة للدول وخاصة في الدول الطالبة والمطلوب منها.
- بناء القدرات لدى العاملين في مجالات الصحافة والإعلام.

وفي مجال جمع المعلومات والتعاون مع أجهزة إنفاذ القانون والتحقيقات، حدد اللقاء الخاص الأدوار التالية:

- إتخاذ الإجراءات القانونية المطلوبة لدعم إجراءات إسترداد الموجودات.
- تقييم البدائل القانونية المتاحة للمتابعة.
- تقديم الأدلة. وفي بريطانيا على سبيل المثال، تم فتح تحقيقات جنائية في قضايا فساد تم تزويد المعلومات بشأنها من قبل مؤسسات مجتمع مدني.
- كسب التأييد لحماية المبلغين والشهود وقارعي الأجراس (Whistle blowers).

وغني عن البيان أن مؤسسات المجتمع المدني يجب أن تقوم بتطوير قدراتها حتى تتمكن من القيام بهذه الأدوار وخاصة في مجال الإجراءات والأدوات الجنائية والمدنية والبدائل القانونية المتاحة لإسترداد الموجودات.

وفي مجال إدارة الأموال المستعادة، يمكن للمجتمع المدني أن يلعب الادوار التالية:

- الإسهام في الإستخدام أو الإدارة الفعالة والشفافة للأموال المستعادة.
- الضغط من اجل إدارة أمثل للأموال المستعادة ضمن سياق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الأعم والأوسع.
- مراقبة كيفية التصرف بالأموال المستعادة لكي لا يساء إستخدامها ثانية ولكي تستغل في برامج إنتاجية ذات أهمية وفائدة خاصة للضحايا.
- إجراء حوارات مبكرة مع الحكومات حول أفضل السبل لإدارة الأموال المستعادة وأوجه إستخدامها وكيفية إنفاقها.
- التعلم من الدروس المستفادة من الحالات السابقة والتجارب المتراكمة لدى كل من مبادرة ستار (StAR) والمعهد الدولي لإسترداد الموجودات (ICAR).

وخلاصة القول، أن إسترداد الموجودات أمر ممكن على الرغم من صعوبة العملية وتعقيدها وطول الأمد الذي يمكن ان تستغرقه، وأن المجتمع المدني يمكن أن يقدم مساعدة كبيرة في هذا المجال من خلال الأدوار المتعددة سابقة الذكر. ولكي يمكن تحقيق أفضل النتائج، فإن الحكومات ومؤسسات المجتمع المدني يجب أن تكسر حاجز إنعدام الثقة بينها وأن تعمل مع بعضها البعض وأن تُكامِل أدوارها.

الدروس المستفادة

الدروس العامة المستفادة من آراء المستشارين وتجارب الدول التي استردت بعض الموجودات

فيما يلي بعض الدروس العامة المستفادة في مجال استرداد الموجودات التي يجدر بالدول الاستفادة منها سواء في مجال المنع أو في مجال الملاحقة لاسترداد الموجودات؛

أ. أن ضعف الحوكمة وغياب الشفافية والمساءلة العامة يسهل سرقة الموجودات الوطنية.

ب. أن الدول النامية بحاجة ماسة لتقوية أنظمتها القانونية والمالية وإدارة الأموال العمومية.

ج. أن اختلاف الأنظمة القانونية وعدم استعداد الدول المتقدمة لتقديم العون والمساعدة يمكن أن يحبط استرداد الموجودات حتى وإن توفرت الإرادة السياسية في الدول المتضررة. إلاّ أن من الجدير ذكره أن عدداً من هذه الدول تبدي تفهماً أكبر وتعاوناً أفضل في هذا المجال.

د. الإرادة السياسية والإصلاح القانوني ضروريان في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وبداية الطريق أن تعمل الدول في المنظومتين على المصادقة على الإتفاقية والإلتزام بتنفيذ ما ورد فيها.

هـ. الوقت من ذهب. إن إطالة الوقت اللازم للإسترداد يزعزع ثقة الدولة المتضررة. ولذا، فإن الاستجابة السريعة من قبل الدولة التي يحتفظ فيها بالأموال المسروقة في غاية الأهمية. وكذا، فإن تأخر الدولة الطالبة في تقديم الأدلة والبراهين المقنعة بأن مصدر الأموال المتسربة غير مشروع يؤدي إلى تفتيت الأموال وإعادة إيداعها في مراكز مالية متعددة أخرى يصعب معها التحقق منها.

و. التعاون الدولي ضروري لضمان عدم ظهور ملاذات مالية آمنة جديدة محل تلك القائمة ولضمان أن تتلقى الدول النامية الدعم والمساندة القانونية اللازمة. وقد أظهرت قمم الثمان (G8) والعشرين (G20) إلتزاماً سياسياً أكبر ليس لمكافحة الفساد فحسب بل وللتعاون في مجال إسترداد الموجودات.

1. الاستنتاجات والدروس المستفادة من التجارب المحددة لكل من نيجيريا وبيرو والفلبين - مبادرة ستار (StAR)[163]

تعتبر تجارب كل من نيجيريا وبيرو والفلبين من التجارب الهامة في مجال استرداد الموجودات ليس لأنه تم إرجاع مبالغ كبيرة نسبياً من تلك التي سربها الحكام السابقون لهذه الدول (قد لا تكون هذه المبالغ بمستوى تطلعات الشعوب) فقط، بل لأن هناك عدداً من الدروس القانونية والمالية التي تم تعلمها ويمكن الاستفادة منها، ومنها:

. غياب الشفافية والمساءلة العامة ونظم الرقابة والتوازن بين السلطات وضعف حكم القانون وحرية المجتمع المدني في الرصد يسهّل سرقة الموجودات الوطنية.

. على الرغم من ارتفاع وتائر الفساد، فإن خطوات صغيرة في مجال المساءلة والشفافية قد تخفّض سرقة الموجودات العامة بدرجة كبيرة.

. إن أكثر الوسائل شيوعاً في غسيل الأموال المتأتية عن الفساد تشمل التحويلات البرقية واستخدام المؤسسات الوهمية بذريعة السرية المصرفية والإيداع النقدي المباشر❖.

163 World Bank and UNODC, StAR initiative, 2007

❖ في حالة تونس يعتقد بأن الأموال كانت تنقل على متن الطائرة الرئاسية كما ذكر آنفاً.

أ. إن الإرادة السياسية الوطنية المتمثلة بإصلاح التشريعات ومحاكمة المسؤولين الفاسدين السابقين، أمر أساسي لنجاح استرداد الموجودات وكسب ثقة الجمهور.

ب. لا يمكن تحقيق إلاّ الشيء القليل بدون التعاون الفعال وحسن النية من قبل الدول الأطراف التي تحتفظ بالأموال المسروقة.

ج. فشلت برامج الرقابة على الأموال المستعادة في الدول الثلاث بدرجات متفاوتة، إما بسبب عدم اتباع الممارسات الدولية السليمة في الإدارة المالية أو بسبب ضعف الأنظمة بشكل عام.

وأخيراً، فإن نجاح قضية إسترداد الموجودات يعتمد على اتخاذ مقاربة شاملة للموضوع وليس تدابير مجزوءة أو مبعثرة من قبل الدولة الطالبة. وهذه المقاربة الشاملة تستند على وضع سياسة ثابتة واضحة لإسترداد الموجودات وذات أولوية وتخصيص الموارد اللازمة لإنفاذ هذه السياسة من ناحية، وبناء الإطار التشريعي اللازم بما في ذلك تدعيم وتقوية الإجراءات الوقائية لمنع الفساد، وتطوير الأدوات اللازمة لتحديد أماكن الأموال المسربة ومصادرتها، وتحديد كافة البدائل الممكنة لإستردادها، ووضع القوانين التي تعزز التعاون الدولي في هذا المجال من ناحية ثانية، وبناء الإطار المؤسسي لإسترداد الموجودات بما في ذلك إنشاء فرق أو وحدات متخصصة، والإشتراك في شبكات التعاون الدولي، وتبادل المساعدات الفنية، وجنع المعلومات وتبادلها من ناحية ثالثة.

9

الفصل التاسع

مكافحة الفساد في القطاع الخاص

مقدمة:

يربط بعض المفكرين والباحثين بين تغوّل الليبرالية الجديدة على إثر التحولات الإقتصادية الكبرى في عهد كل من مارجريت تاتشر في المملكة المتحدة ورونالد ريغان في الولايات المتحدة والمتمثلة بالخصخصة (Privatization) وتقليل سطوة التشريعات (Deregulation) وبين تفاقم الفساد في العالم بشكل عام وفي القطاع الخاص بشكل خاص. وقد أدى غياب القواعد والمعايير الواضحة لحركة الخصخصة إلى العديد من حالات الفساد في العالم الثالث بشكل خاص، حيث بيعت أصول الدول بأبخس الأثمان. صحيح أن حركة الخصخصة في بعض الدول قد أدت إلى النمو الإقتصادي وتحريك عجلة العمل والإنتاج وزيادة الإنتاجية وتحسين مداخيل هذه الدول، إلاّ أنها أدت كذلك إلى توسع الفجوة بين الأغنياء وغيرهم، وعظمت من اللامساواة التي أدّت إلى انتشار العديد من مظاهر الإضطرابات والتوترات الإجتماعية[164]، حتى إن بعض الدول قد شارفت على الإنهيار مع بداية العقد الثاني من الألفية الجديدة ومنها أيسلندا واليونان وقبرص. وبعد نحو ما يزيد على ربع قرن من الخصخصة المفرطة، بدأت مراجعة حقيقية لميزان الأرباح والخسائر، الأمر الذي أدى إلى أن يتحمل القطاع الخاص مسؤولية أكبر ليس في محاربة الفساد بل في المسؤولية الإجتماعية تجاه المجتمع والدولة مثل العناية بالبيئة ومعايير العمل وحقوق الإنسان. ويعتبر الميثاق العالمي (Global Compact) الذي يضم ما يزيد على سبعة آلاف شركة دليلاً على هذا الاهتمام المتزايد.

دواعي الاهتمام بمكافحة الفساد في القطاع الخاص:

يلعب القطاع الخاص في المجتمعات الحديثة دوراً متعاظماً ليس في الحياة الإقتصادية فحسب، بل وفي الحياة العامة أيضاً. فالقطاع الخاص هو صاحب الإسهام الأكبر في الناتج المحلي الإجمالي. وهو المُوّلد الأكبر للوظائف في الدولة، والمورد الأول للضرائب والرسوم والجمارك. وهو مصدر الإستثمار الرئيسي وشريان الدم في الإقتصاد الذي يؤثّر بشكل مباشر في السياسة الوطنية والإقليمية والدولية. ولذا، فإن مكافحة الفساد في القطاع الخاص يحتل أهمية قصوى. ولذلك، أفردت له اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مادة خاصة في فصل التدابير الوقائية هي المادة (12) وعدة مواد أخرى في الفصول المختلفة للإتفاقية سيأتي ذكرها لاحقاً.

---

164 Wilkinson and Pickett, The Spirit Level, 2009

دواعي الاهتمام بمكافحة الفساد في القطاع الخاص

لا تكمن دواعي الاهتمام بمكافحة الفساد في القطاع الخاص بالدور المتعاظم الذي يلعبه في الحياة الإقتصادية والعامة فحسب، بل هناك دواعٍ متعددة أخرى، منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. أضحت نزاهة القطاع الخاص جزءاً رئيسياً في نظام النزاهة الوطني لأي دولة. ولذا، فإن مكافحة الفساد في مجال الأعمال يعد أحد الدعائم الأساسية لمكافحة الفساد في الدولة ومن ثم في النزاهة الوطنية[165].
2. إن الفساد في القطاع الخاص يشوّه السياسات الإقتصادية في الدولة ويعرقل التنمية المستدامة. وبالتالي، يلحق الضرر بشرائح كبيرة من الناس وبالذات الفقراء والمهمشين.
3. إن كلفة الفساد أصبحت باهظة ليس على القطاع الخاص فحسب، بل وعلى الدولة بشكل عام. فانهيار شركتَي إنرون (Enron) وآرثر أندرسون (Arthur Anderson) في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لم يلحق الضرر بهاتين الشركتين فقط، بل فقدَ موظفوها مدخراتهم ومخصصات تقاعدهم مما خلّف العديد من المشكلات والمآسي الإجتماعية على الدولة كذلك. كما أن أزمة البنوك الأمريكية في عام 2008 والناجمة جزئياً عن فساد الإدارات المالية وغياب الشفافية في حوكمتها ألحقت أفدح الأضرار ليس في الإقتصاد الأمريكي فحسب، بل في الإقتصاد العالمي برمّته.
4. إن قضايا الفساد الكبرى التي برزت في السنوات العشرين الأخيرة أظهرت تواطؤاً واضحاً بين كبار المسؤولين في القطاعين العام والخاص. فتهريب مليارات الدولارات التي تمّت من قِبل الحكام الفاسدين في الفلبين وأندونيسيا ونيجيريا والبيرو وهاييتي وتونس ومصر ما كان ليتم لولا تواطؤ البنوك والشركات المحلية والدولية.
5. أظهرت التجارب الدولية بشكل لا يقبل الشك أن الفساد هو المعرقل الأول للجهود الإصلاحية. فالفاسدون يختطفون الدولة ويجيرون سياساتها لخدمتهم بالدرجة الأولى وليس لخدمة الشعوب ولإصلاح الشأن العام.
6. يؤدي الفساد في القطاع الخاص إلى مشكلة حقيقية للشركات والأعمال من حيث أنه يخلق منافسة غير عادلة وغير متكافئة. وفيما إذا تم كشف الفساد، فإنه يلحق بالشركة غرامات باهظة قد تصل بها إلى حد الإفلاس وإلحاق الضرر بسمعتها، بل وحتى صدور أحكام بالسجن على مدرائها. فقضية شركة سيمنز الألمانية المشهورة التي برزت في عام 2008 إثر التحقيقات التي جرت في أعمالها في الولايات المتحدة قد أصبحت من الأمثلة الكلاسيكية على الضرر الذي يمكن أن يلحق بالشركات نتيجة

---

165 Transparency International, National Integrity Systems (www.transparency.org) انظر الموقع

أفعال الفساد، حيث تم تغريم الشركة مليار دولار بالإضافة إلى إجراءات أخرى - أنظر الإطار رقم (5). كما أن بنك HSBC وافق على دفع حوالي (1.92) بليون دولار للحكومة الأمريكية في عام 2012 لإغلاق ملف غسيل الأموال الذي تورّط فيها البنك. ويعتقد أن هذا المبلغ لا يشكل إلاّ نسبة ضئيلة من حجم الأموال التي تمّ غسيلها.

7. إن الفساد في القطاع الخاص يؤدي إلى مشكلة حقيقية للدولة. وهذه المشكلة تتمثّل في إلحاق الضرر بالتنافس الإقتصادي المشروع وهروب الإستثمارات الوطنية وتراجع المنح والمساعدات وتهريب الأموال للخارج وإلحاق الضرر بمشاريع التنمية.

8. إن انتشار دفع الرشاوى من قبل القطاع الخاص لموظفي القطاع العام للحصول على امتيازات ضريبية أو جمركية أو لتسهيل إجراءات التراخيص من شأنه أن يعمل على استشراء ثقافة الفساد التي يدفع كلفها في النهاية المواطن والمجتمع والدولة.

الإطار رقم (5)

قضية شركة سيمنز

Siemens paid $1.4 billion between 2001 - 2007

Sector	Amount	No. of bribes
Communication	$ 813.9	2,505
Power Generation	$ 208.7	353
Power Transmission	$ 148.2	356
Medical Solutions	$ 92.6	705
Transportation Sys.	$ 70	154
Other	$ 44.8	89

Source: The Wall Street Journal, Dec. 15, 2008

- بلغ عدد الرشاوى كما هو واضح في الشكل 4162 رشوة. وبلغت الأموال التي دُفعت كرشاوى ما بين عامي 2001 - 2007 حوالي (1.4) بليون دولار.
- تمّ تغريم الشركة مليار دولار في الولايات المتحدة.
- تمّ إلزام الشركة بدفع (100) مليون دولار لمساعدة المؤسسات التي تعنى بمكافحة الفساد على مدى (15) سنة.
- أوقف البنك الدولي التعامل مع إحدى شركات سيمنز التابعة في روسيا لمدة (4) سنوات.
- أوقفت الشركة طوعياً التقدم لأي من مشاريع البنك الدولي لمدة سنتين.
- وافقت الشركة على تغيير ممارسات العمل فيها بشكل جذري.

ومن الواضح من قضية شركة سيمنز أن الفساد عندما يصبح ممارسة في الشركة فإنه لا يتوقف عند حدّ ولا يقتصر على قطاع، فالرشاوى التي دفعتها الشركة طالت قطاع الإتصالات وتوليد الطاقة ونقلها والحلول الطبية ونظم المواصلات وغيرها. كما أن دفع الرشوة أصبح وكأنه ممارسة يومية من قبل الشركة وذلك على الرغم من صدور "اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية" لمنظومة دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) منذ عام 1997،وألمانيا حيث مقر شركة سيمنز هي من الدول المصادقة على هذه الإتفاقية.

وبالإستناد إلى حالات الفساد التي تم الكشف عنها في السنوات العشر الأخيرة يمكن الإشارة إلى عدة استخلاصات عامة، منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

- الإستخلاص الأول هو أن الفساد في القطاع الخاص غالباً ما ينطوي على طرف ثانٍ في القطاع العام. فالرشوة الإيجابية (الدفع) غالباً ما يكون من قبل القطاع الخاص، والرشوة السلبية (الطلب أو القبض) غالباً ما يكون من القطاع العام. ويمثّل التهرب الضريبي الحالة الكلاسيكية في هذا المجال. إن هذا لا يعني بطبيعة الحال عدم وجود الرشوة بين كيانات القطاع الخاص نفسها. إن الرشوة من القطاع الخاص إلى القطاع الخاص موجودة حتماً ولكن ضررها على الدولة أقل بكثير.
- الإستخلاص الثاني هو أنه من النادر أن يكون الفساد ظاهرة منعزلة أو مقصورة على قطاع معين أو مؤسسات بعينها، بل غالباً ما يكون من طبيعة نظامية (Systemic) تصيب كل القطاعات والمؤسسات ولو بدرجات مختلفة. ففساد النظام السياسي يصيب كل شرايين الدولة العامة والخاصة. وهذا ما جرى فعلاً في حالة كل من الفلبين إبان عهد فرديناند ماركوس، وفي إندونيسيا إبان عهد سوهارتو، وفي نيجيريا إبان عهد ساني أوباتشا، وفي مصر إبان عهد حسني مبارك، وفي تونس إبان عهد زين العابدين بن علي.
- الإستخلاص الثالث هو أنه ليس من السهل أن تجد قطاعاً خاصاً نظيفاً وملتزماً بوجود حكومة فاسدة. وبنفس الوقت ليس من السهل أن يلجأ القطاع الخاص إلى الفساد بوجود حكومة نظيفة وقوية وملتزمة بقواعد الحوكمة الرشيدة. فقضايا تسريب

الموجودات إلى الخارج من قبل المسؤولين الفاسدين وهروب الشركات النظيفة هي من الأمثلة الكلاسيكية على هذا الإستخلاص.

- الإستخلاص الرابع، هو أن المكافحة الفعالة للفساد تتطلب استراتيجية شاملة ومنظمة (Systematic) تشارك فيها كافة الأطراف بما في ذلك القطاع الخاص نفسه. وهذا ما يفسر نجاح كل من سنغافورة وهونج كونج وماليزيا وبوتسوانا وفنلندا والنرويج في ضبط الفساد إلى الحدود الدنيا الممكنة.

أشكال الفساد في القطاع الخاص والقطاعات الأكثر عرضة له

يأخذ الفساد في القطاع الخاص أشكالاً عدة وينتشر في معظم قطاعاته، ولكن بنسب مختلفة، اعتماداً على حجم الربح المتوقع ودرجة المخاطرة المرتبطة به. وقبل الإشارة إلى أشكال الفساد في القطاع الخاص وانتشاره حسب القطاعات.

أشارت الدراسات المتعددة التي أجرتها منظمة الشفافية الدولية وأيدتها بذلك بعض المنظمات الدولية كمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) والمنتدى الإقتصادي العالمي (WEF) إلى أن الأشكال التالية للفساد في القطاع الخاص هي الأكثر انتشاراً[166]:

1. دفع الرشاوى لكسب العطاءات الحكومية. ومن الأمثلة الصارخة على ذلك حالة شركة سيمنز كما أسلفنا. وقد أظهرت دراسة حديثة للبنك الدولي أن 38% من الشركات العاملة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أفادت بأنها تدفع الرشاوى للمسؤولين الحكوميين للحصول على العطاءات[167].
2. دفع الرشاوى لأغراض الحصول على الرخص أو خفض الجمارك أو الضرائب المستحقة. وقد أظهرت دراسة البنك الدولي أن 37% من الشركات العاملة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أفادت بأنها تدفع الرشاوى لهذه الأغراض[168].
3. إختطاف الدولة من قبل رجال المال والأعمال من حيث التأثير في القرارات السياسية والإقتصادية بطرق خفية بما يلبي مصالح الشركات وخاصة في قطاعات

166 Transparency Internationa l (www.transparency.org/privatesectorcorruption)

167 World Bank Enterprise Survey Databank, http://databank.worldbank.org/ddp/home.do

168 Ibid

محددة ذات مردود عالٍ كالطاقة والتشييد ومشتريات الأسلحة. وقد تكشّف هذا الأمر بشكل جلي بعد انهيار النظام الحاكم في كل من مصر وتونس.

4. التهرب الضريبي الذي قد يصل إلى مئات الملايين. وقد أشارت دراسة البنك الدولي إلى أن 17% من الشركات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أفادت أنها تعطي هدايا عينية أو تدفع نقداً لموظفي الضرائب[169]. وفي الأردن، قدرت إحدى الدراسات أن التهرب الضريبي يبلغ (695) مليون دينار سنوياً[170]. وقدرت مجلة الإيكونومست البريطانية الشهيرة أن حجم التهرب الضريبي في العالم يصل لحدود 20 ترليون دولاراً[171].

5. إستغلال الفجوات في القوانين الوطنية لتحقيق مزايا غير مستحقة وأكبر فائدة ممكنة وخاصة في مجال المشتريات الحكومية والجمارك والحصول على الرخص والإعانات.

6. بناء التحالفات (Cartels) بين المنتجين للتحكم في الأسواق وتحقيق أكبر نفع ممكن. ويكثر هذا الأمر في مجال العطاءات الحكومية على المستوى الوطني وفي مجال الطاقة على المستوى الدولي.

7. إنشاء شركات تابعة (Subsidiaries) لإخفاء الفساد. وقد أشارت مجلة الإيكونومست إلى أن في جزر كيمن (Caymen Islands) وحدها ما يزيد عن 18,000 شركة في مبنى واحد، وأن في ولاية ديلاوير الأمريكية وحدها 945,000 شركة، ويفوق هذا العدد عدد سكان هذه الولاية البالغ 917,092 نسمة[172].

8. قبول وإعطاء الهدايا والأعطيات وبرامج السفر ومشاريع التدريب. وتكثر هذه لدى الشركات العاملة في المجال الطبي والصناعات الدوائية، ووصلت كذلك إلى اللجنة الأولمبية الدولية والإتحاد الدولي لكرة القدم. وقدرت دراسة البنك الدولي المشار إليها سابقاً أن هذا الأمر يؤدي إلى زيادة مقدارها 4% في قيمة عطاءات المشتريات تتحملها في النهاية الدولة المشترية.

9. التسهيلات المالية للمسؤولين والإسهام في تمويل الأحزاب والمرشحين والمسؤولين في الدولة واحتسابها في وعاء الإعفاءات الضريبية. وقد أفاد أحد كبار المسؤولين في

---

169 Ibid

170دراسة غير منشورة للمجلس الإقتصادي والإجتماعي، 2014

171 The Economist. The missing $20 trillion, February 16-22, 2013

172 The Economist. The missing $20 trillion. February 16 - 22, 2013

تونس للمؤلف بأن البنك المركزي التونسي كان يغطي على البنوك التونسية التي كانت تضطر لتقديم هذه التسهيلات في عهد الرئيس المخلوع بن علي وهي ليس لديها التغطية المالية اللازمة.

10. التغاضي عن الرقابة الدورية على المشاريع والتلاعب بالمواصفات.

وفي سياق الحديث عن انتشار الفساد في القطاع الخاص، أشارت دراسة لمنظمة الشفافية الدولية أن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي أسوأ المناطق الجغرافية في هذا المجال. وحسب مؤشر باروميتر الفساد لعام 2011، أفاد 48% من المشاركين في الدراسة أن دول الإقليم إما فاسدة أو فاسدة جداً[173].

أما فيما يتعلق بالقطاعات في القطاع الخاص الأكثر عرضة للفساد، فقد أظهرت دراسة أجرتها منظمة الشفافية الدولية[174] إلى أن خمسة قطاعات كبرى يتركز فيها معظم الفساد في القطاع الخاص هي عقود الأشغال العامة والبناء، وشراء المعدات والأجهزة، وقطاع الغاز والبترول، وقطاع التعدين، وقطاع توليد وتوزيع الطاقة. وهذا لا يعني بطبيعة الحال عدم وجود الفساد في القطاعات الأخرى.

ففيما يتعلق بعقود الأشغال العامة والبناء، كثيراً ما تنَفذ مشاريع طرق ومنشآت وأبنية لا لزوم لها على أرض الواقع ولا فائدة من ورائها إلا لأصحاب الأراضي أو المتنفذين أو شركات البناء، ناهيك عن التلاعب بالمواصفات على حساب كلف الصيانة والإدامة التي تتكبدها الدولة والخطورة على أمن وسلامة الأفراد. وفي هذا المجال أوردت إحدى الصحف الأردنية[175] ما يفيد بان ديوان المحاسبة قدر خسارة الحكومة في مشروع سكن كريم بقرابة ربع مليار دينار أردني. وتمثل الإنهيارات المتكررة للأبنية في مصر وتردي حالة الطرقات في كثير من دول المنطقة مثالاً حياً على التلاعب بمواصفات الأبنية والطرقات.

أما فيما يتعلق بشراء المعدات والأجهزة وقطع الغيار غير الضرورية أو بمواصفات أدنى من المطلوب، فهي من الأمثلة الكلاسيكية في هذا المجال. ويعتبر شراء الأسلحة والمعدات الأمنية من أكثر الأمور سرية في العالم العربي حيث تغيب عنها الشفافية والرقابة الحيادية بشكل كامل لاعتبارات دواعي الأمن والمصلحة الوطنية على الرغم من إنفاق مليارات الدولارات سنوياً عليها.

---

173 الدول العربية التي شاركت في هذه الدراسة هي لبنان والعراق وفلسطين والمغرب. انظر الموقع www.transparency.org

174 Transparency International. Business principles for countering bribery, 2009

175 جريدة العرب اليوم 16/01/2013

أما قطاع الغاز والبترول وبالذات في العالم العربي، فهو يعتبر من أسرار الدولة، وتختلط فيه الملكية العامة والخاصة بشكل لا يمكن فيه معرفة تقدير حجم الفساد فيه، ويكاد يكون هو الأكبر. إن موضوع الفساد في برنامج النفط من أجل الغذاء في العراق يعتبر من الأمثلة الصارخة على انتشار الفساد. وقد وثّق وزير الخزانة الأمريكي السابق (Ed Volker) الكثير من التجاوزات التي تم ارتكابها من قبل مسؤولين عرب في هذا البرنامج في تقريره المنشور عام 2005.❖

أما في مجال التعدين، فإن أكثر الأشكال شيوعاً هو منح امتيازات التعدين وبأسعار تفضيلية لشركات معينة في دول معينة بذاتها إما لأغراض سياسية أو من أجل الكسب الشخصي للمسؤولين دون الخضوع لأي شكل معقول من إجراءات المنافسة الشريفة أو الرقابة المالية والإدارية. ونظراً لضخامة هذا القطاع، فقد ظهرت مؤخراً مبادرة دولية في هذا المجال وهي مبادرة الصناعات الإستخراجية انضم إليها حتى إعداد هذا المؤلَف كل من اليمن والعراق من الدول العربية.

التطورات الايجابية والسلبية في مجال مكافحة الفساد في القطاع الخاص

حدثت في السنوات العشر الأخيرة تطورات إيجابية عدة في مجال مكافحة الفساد في القطاع الخاص والتي فيما إذا ترسخت وتم البناء عليها ستؤثر في خفض وتأثر الفساد وضبطه. ويذكر من هذه التطورات الإيجابية ما يلي:

1. ظهور عدد من المواثيق الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد في القطاع الخاص وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) واتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD).
2. ظهور عدد من الأدلة والبرامج والإعلانات الدولية لمساعدة القطاع الخاص في مكافحة الفساد وعلى رأسها مبادىء الميثاق العالمي للأمم المتحدة (UNGC) وبالذات المبدأ العاشر الذي ينص على "يتعين على الأعمال مكافحة جميع أشكال الفساد، بما فيها الرشوة والإبتزاز"، وإعلان قمة مجموعة العشرين (G20) المعنيّة بالأعمال التجارية لعام 2011 وإعلان القادة لعام 2012.

❖ انظر Oil for Food: Office of the Iraq Programme من الغريب أنه بعد مرور أكثر من 17 عاماً على إنشاء برنامج النفط مقابل الغذاء وبعد ثمان سنوات من صدور تقرير فولكر أن تبدأ محاكمة مدير شركة توتال الفرنسية ووزير الداخلية الفرنسي آنذاك مطلع عام 2013 وأن لا يتم التحقيق مع أي من المسؤولين العرب في أي دولة عربية

3. ظهور عدد من الشراكات الناجحة بين القطاعين العام والخاص لمحاربة الفساد في أكثر من دولة في العالم.

4. ظهور مبادرات إيجابية من قبل عدد من الشركات الكبرى لمكافحة الفساد في القطاع الخاص مثل مبادرات شركة سيمنز، وبرايس ووترهاوس (PWC)، وديلويت أند توش (Deloitte&Touch)، وأرنست أند يونغ (Ernest &Young) وأرامكس (Aramex) وغيرها.

5. ظهور عدد كبير من التجارب الناجحة والدروس المستفادة.

6. ظهور عدد من البرامج الأكاديمية والتدريبية وبوسائط متعددة للوقاية من الفساد.

إلاّ أنه وعلى الرغم من كل هذه التطورات التي كان من المتوقع أن تنعكس نتائجها إيجابياً على مكافحة الفساد في القطاع الخاص، إلاّ أن الوضع لا يشي بتحسن ملحوظ. ولعل مرد ذلك أن برامج الوقاية تحتاج إلى وقت طويل ليظهر أثرها بشكل مستدام. وعلى العكس من ذلك ظهرت بعض المؤشرات السلبية منها:

1. إستمرار خسارة الشركات لعطاءات لصالح منافسين يدفعون الرشاوى. فقد أشارت دراسة شركة أرنست أند يونغ إلى أن ثلث الشركات التي تم استفتاؤها أشارت إلى خسارتها لعطاءات نتيجة لعدم دفعها رشاوى[176].

2. أظهرت العديد من الدراسات أن الفساد في القطاع الخاص يزداد سوءاً. وقد أيد ذلك المشاركون في دراسة منظمة الشفافية الدولية حول مؤشر دافعي الرشاوي (BPI)177. بالنسبة للدول العربية، كما أشارت دراسة شركة برايس ووترهاوس كوبر (PWC) أن عام 2012 أظهر زيادة في حالات الفساد في الدول العربيةمقدارها 13% عن آخر تقرير عن الفساد.

3. أظهرت دراسات منظمة الشفافية الدولية أن مؤشر دفع الرشاوى (BPI) لا زال يراوح مكانه حيث بلغ المؤشر العالمي لعام 2008 (7.8) علامة ولعام 2009 (7.9) علامة أي بزيادة مقدارها عُشر علامة يمكن تجاهلها[178].

4. أظهرت دراسات منظمة الشفافية الدولية أن القطاعات التي كانت أكثر عرضة لدفع الرشاوى في عام 2008 والتي سبقت الإشارة إليها لا زالت هي نفسها في عام 2011، أي أنه لم يطرأ أي تحسن في هذه القطاعات[179].

176 Logham and Sibery. 2012

177 Transparency International. Bribe Payers Index, 2011

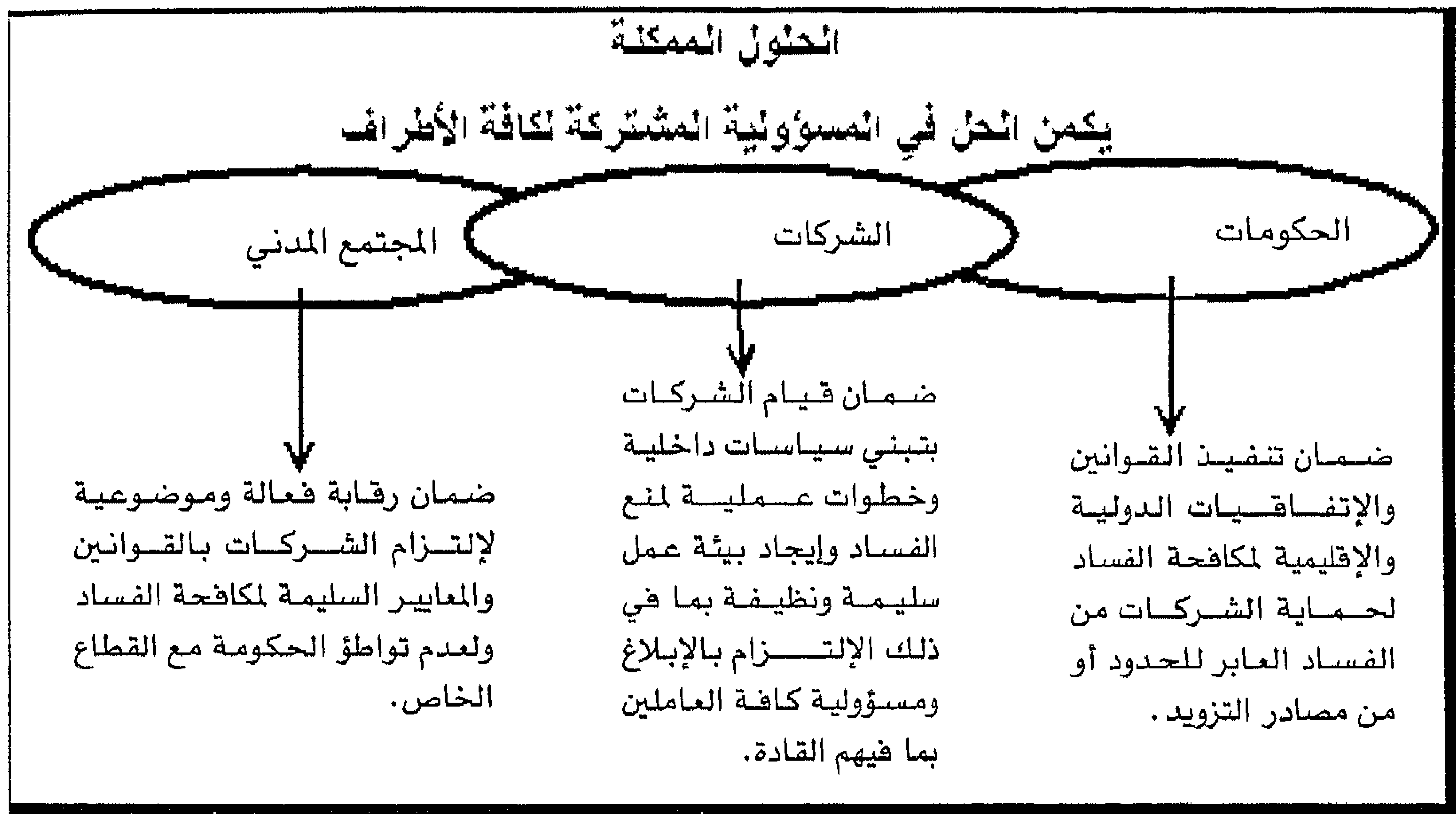
178 Transparence International. Bribe Payers Index, www.transparency.org

179 Ibid

5. لا زال دفع الرشاوى من قبل القطاع الخاص لكبار المسؤولين من أجل التأثير في السياسات والتشريعات والقرارات الحكومية والهيئات التنظيمية هو أكثر أشكال الفساد انتشاراً. وهذا يعني أن اختطاف الدولة من قبل المتنفذين في القطاع الخاص لا زال قائماً على الرغم من كل الجهود التي بذلت في السنوات العشرين الماضية لتحسين الحوكمة في القطاعين العام والخاص. وفي العالم العربي بالذات، فقد أشارت دراسة منظمة الشفافية الدولية لعام 2010 إلى أن 77% من أفراد الدراسة في العراق أفادوا بأن الفساد قد زاد بينما كانت هذه النسب بالنسبة للبنان والمغرب وفلسطين هي 82% و13% و22% على التوالي[180].

أدوار القطاعات المختلفة في مكافحة الفساد في القطاع الخاص

تكمن جذور الفساد في القطاع الخاص في الرغبة الجامحة في تحقيق الأرباح بغض النظر عن الوسائل ومدى قانونيتها وأخلاقيتها. ويساعد على ذلك ضعف الحوكمة في كل من القطاعين العام والخاص وغياب المساءلة والشفافية وضعف حكم القانون وهشاشة نظم الإفصاح والإمتثال والرقابة. وإذا كان الأمر كذلك، فإن الحل يكمن في المسؤولية المشتركة لكل من الحكومات والشركات والمجتمع المدني. فلكل منها أدوار محددة يمثلها الشكل التالي.



دور الحكومات

180 Ibid

لا يجب أن يفهم من هذا العنوان أن المقصود بالحكومة هو السلطة التنفيذية، بل إن المقصود بالحكومة هنا هو السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية. فقوانين الشركات والمنافسة الإقتصادية ومنع الإحتكار وتشريعات الهيئات المالية والرقابية والتنظيمية تقرها السلطة التشريعية. كما أن السلطة القضائية هي التي تبُتفي القضايا التي تنبثق عنها والخلافات التي تظهر بين القطاع الخاص والسلطة التنفيذية، بينما تقوم السلطة التنفيذية بتطبيق حكم القانون. وبشكل أكثر تحديداً فإن دور الحكومة يتمثل في:

1. تطوير وتعزيز التشريعات التي تجرم كافة أفعال الفساد في القطاع الخاص وعلى رأسها الرشوة والإختلاس حسبما تطلبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومن الجدير بالذكر أن التعديلات الأخيرة التي دخلت على قانون هيئة مكافحة الفساد قد شملت تجريم الفساد في القطاع الخاص.

2. العمل مع القطاع الخاص من أجل وضع قواعد ومعايير الإمتثال للعمل النظيف والسليم ومن ثم تجريم عدم الإمتثال لها. وقد قامت عدد من الدول فعلاً بذلك وعلى رأسها المملكة المتحدة حين وضعت قانون الرشوة واعتبرت الفشل في منع الفساد في القطاع الخاص جريمة يعاقب عليها القانون.

3. العمل مع القطاع الخاص من أجل وضع قواعد ومعايير واضحة للإفصاح وإشهار الذمة المالية في القطاع الخاص، وبالذات في الشركات المملوكة للحكومات أو ذات الملكية المشتركة، وبالتالي إخضاع مسؤولي هذه الشركات لقوانين الذمة المالية والإثراء غير المشروع.

4. إستخدام قوة القانون لشطب الشركات التي لا تمتثل للمعايير المقبولة (Debarment) ومنعها من التقدم للعطاءات الحكومية.

5. إلزام الشركات الموردة للحكومة بإجراء التحوط اللازم (Due diligence) للتأكد من خلو إجراءاتها ومعاملاتها من احتمالات وقوع الفساد.

6. تجريم استخدام المال السياسي وشراء الذمم ليس في الإنتخابات العامة فقط، بل وفي إنتخابات غرف الصناعة والتجارة وفي كافة المجالات الهادفة إلى حرف التشريعات والسياسات لمصالح رجال المال والأعمال وضمان التطبيق الفعّال لمعاقبتهم.

7. ضمان تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في قوانين الشركات النافذة والتنفيذ السليم والصارم لها.

8. منع تضارب المصالح وتجريمه في قوانين الجرائم الإقتصادية والتنفيذ السليم والصارم للعقوبات.

9. تشجيع القطاع الخاص على وضع مدونات قواعد السلوك والإلتزام بها وجعل ذلك شرطاً أساسياً لأي حوافز أو معاملة تفضيلية أو تشجيعية.

10. تطوير نظام واضح ومحدد لتحفيز الإمتثال والإفصاح والإلتزام بقواعد ومعايير العمل النظيف والشريف مثل الخط السريع في الجمارك وأولوية التقدم للعطاءات الحكومية وغير ذلك.

11. الإنضمام للإتفاقيات الإقليمية والدولية ضد الفساد لحماية الشركات من الفساد العابر للحدود أو من مصادر التزويد.

12. الإنضمام للمبادرات العالمية الرامية لحماية الثروات الوطنية من جهة وشركات القطاع الخاص العاملة في مجالها مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية.

دور القطاع الخاص

يلعب القطاع الخاص دوراً هاماً في مكافحة الفساد ليس في القطاع الخاص فحسب، بل وفي القطاع العام كذلك، وذلك على المستويين الإستراتيجي والإجرائي. وعموماً، فإن القطاع الخاص غير القانع بضرورة مكافحة الفساد والعمل مع الحكومات لتحقيق ذلك هو الخاسر على المدى البعيد. فعلى **المستوى الإستراتيجي**، يمكن أن يقوم القطاع الخاص بعدة أمور من شأنها أن تحدّ من انتشار الفساد، يذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. دمج برامج النزاهة ومكافحة الفساد ضمن أعمال هيئات الأعمال وغرف الصناعة والتجارة وشركات المحاسبة والمؤسسات المالية. إذ أن من شأن ذلك زيادة تنافسيتها على المستويين الإقليمي والدولي.

2. الإلتزام بمتضمنات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في كل من مجالات الوقاية والتجريم واسترداد الموجودات وغسيل الأموال والعمل على تنفيذ الإلتزامات الواردة فيها وخصوصاً ما ورد في المادة (12) من فصل التدابير الوقائية - انظر الإطار رقم (6).

الإطار رقم (6)

المادة 12 - القطاع الخاص

1. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادىء الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الإقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسبة ورادعة على عدم الإمتثال لهذه التدابير.

2. يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي:

أ. تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة؛

ب. العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بممارسة أنشطتها على وجه صحيح ومشرّف وسليم ومنع تضارب المصالح، ومن أجل ترويج استخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية وفي العلاقات التعاقدية بين تلك المنشآت والدولة؛

ج. تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الإعتبارية والطبيعية الضالعة في إنشاء وإدارة الشركات؛

د. منع إساءة استخدام الإجراءات التي تنظم نشاط كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية؛

أ. منع تضارب المصالح بفرض القيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم؛

ب. ضمان أن تكون لدى منشآت القطاع الخاص، مع أخذ بنيتها وحجمها بعين الإعتبار، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخلياً تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها وضمان أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاص هذه وبياناتها المالية اللازمة خاضعة لإجراءات مراجعة حسابات وتصديق ملائمة.

3. بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرَّمة وفقاً لهذه اللاتفاقية:

أ. إنشاء حسابات خارج الدفاتر؛

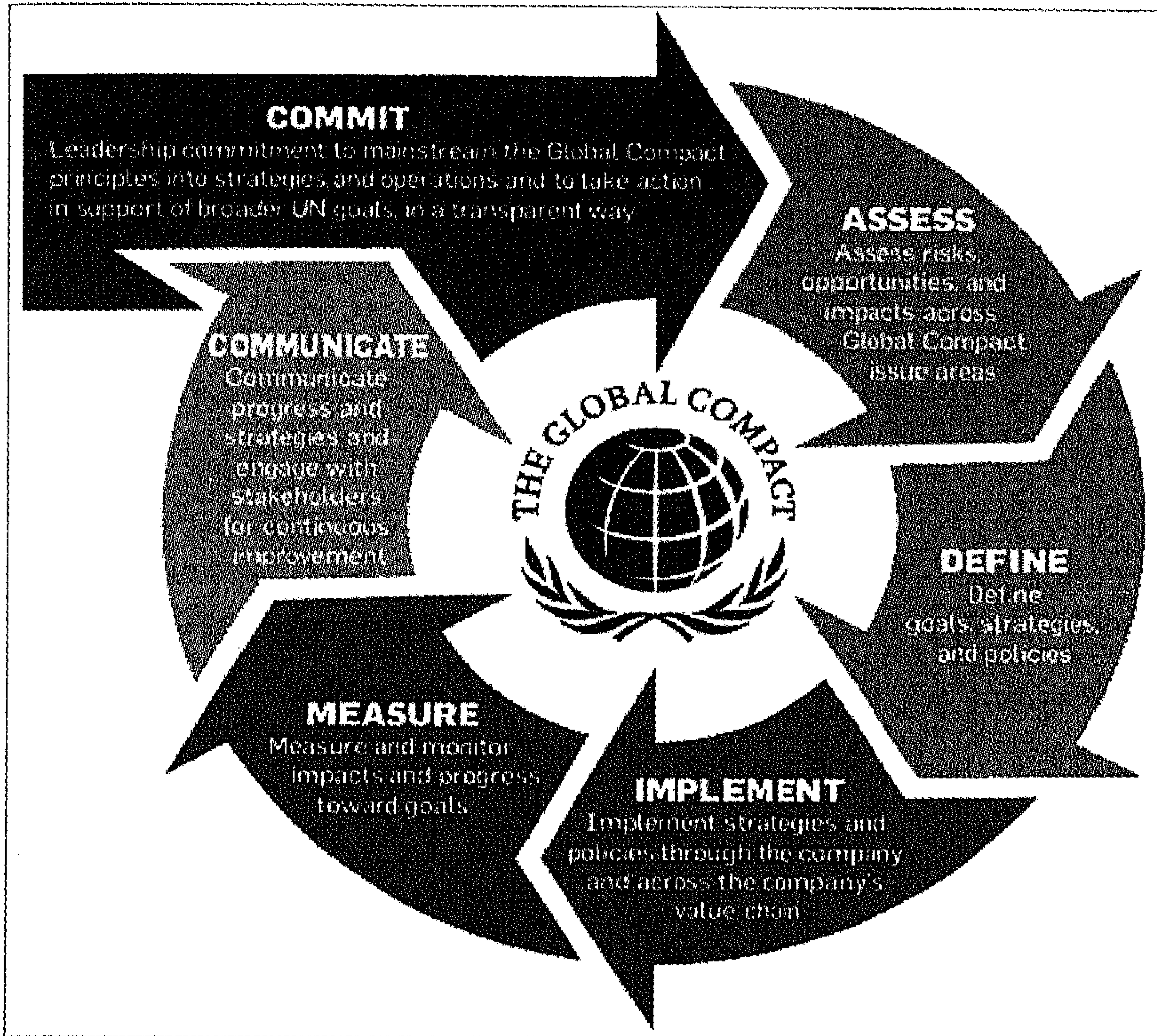
ب. إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة وافية؛

ج. تسجيل نفقات وهمية؛

د. قيد التزامات مالية دون تبيين غرضها على الوجه الصحيح؛
هـ. استخدام مستندات زائفة؛
و. الإتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.
4. على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي، لأن الرشاوى هي من أركان الأفعال المجرّمة وفقاً للمادتين 15 و 16 من هذه الاتفاقية، وكذلك، عند الاقتضاء، سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

3. الإنضمام للميثاق العالمي للأمم المتحدة (UNGC) والإلتزام بمتضمنات المبدأ العاشر الذي ينص على ضرورة الإمتناع عن أفعال الفساد من قبل مؤسسات الأعمال واتخاذ الخطوات الإجرائية المقترحة للإلتزام بهذا المبدأ والبدء بتنفيذها❖ واعتماد نموذج الإدارة المبين في الإطار المعتمد لدى الميثاق لمكافحة الفساد.

الإطار رقم (7)



❖ عند إعداد هذا المخطوط كان هناك (30) شركة ومؤسسة وجهة أردنية عضواً في الميثاق العالمي ولم تكن اي واحدة منها من الشركات الكبرى المدرجة في سوق عمان المالي

4. الإلتزام بقواعد ومعايير الإمتثال والإفصاح ومدونات قواعد السلوك المتفق عليها داخلياً ومع الحكومات.

5. الإلتزام بالمبادىء الدولية التي أصبحت مستقرة في مجالي حوكمة الشركات ومكافحة الرشوة في مجال الأعمال.

6. الإستفادة من التجارب الدولية الناجحة في مجال حوكمة الشركات ومكافحة الفساد والدروس المستفادة منها وبخاصة ما تراكم لدى مكتب الأمم المتحدة بشأن الجريمة والمخدرات (UNODC) والمؤسسات الإقتصادية الدولية الكبرى كالمنتدى الإقتصادي الدولي ومنظمة الجمارك الدولية وغيرها❖.

أما على **المستوى الإجرائي**، فإن التجربة الدولية تشير إلى عدد من الممارسات الناجحة والتي يمكن أن تتبناها الشركات، يذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. تبنّي سياسات صادقة ومحددة داخل الشركة لنبذ الفساد وعدم تحمله (Zero tolerance).

2. تحويل السياسات إلى إجراءات محددة وواضحة مستمدة من المبادىء الدولية التي أصبحت راسخة من مثل الوقاية، والرقابة والكشف والمساءلة وتعديل الإجراءات والإفصاح والإمتثال - انظر الإطار رقم (7) لنموذج TIوالإطار رقم (8) لنموذج OECD -

الإطار رقم (7)

نموذج منظمة الشفافية الدولية

الخطوة	1	2	3	4	5	6
الفعل	قرر تبني سياسة لا للفساد	خطط للتنفيذ	طوّر خطة تفصيلية لمكافحة الفساد	نفّذ الخطة	راقب التنفيذ	قيّم وحسن العمل

❖ يمكن الإطلاع على هذه التجارب من خلال المواقع الإلكترونية, www.unodc.orgwww.wef.org, www.ico.org,

الإطار رقم (8)

نموذج منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD)

1. دعم القيادة وإلتزامها.
2. جعل حظر الرشوة سياسة عامة للشركة.
3. جعل الإمتثال للضوابط إجبارياً على الجميع.
4. وضع برامج وتدابير الأخلاقيات.
5. مراقبة البرامج والتدابير والتأكد من ضرورة الإبلاغ.
6. شمول كل الأطراف بالبرامج والأخلاقيات والإمتثال.
7. تصميم أنظمة للإجراءات المالية والضوابط الداخلية.
8. إتخاذ تدابير للإتصال الدوري والتدريب للجميع.
9. تقديم دعم إيجابي لرقابة الرشوة الأجنبية.

3. إلتزام صارم وكامل من قبل قيادات الشركة بالسياسات والإجراءات المنبثقة عنها. فالقيادة كقدوة يمكن أن تكون أهم العوامل في محاربة الفساد في القطاع الخاص.

4. خلق بيئة عمل سليمة ونظيفة ووضع مدونات قواعد السلوك للجميع بما في ذلك للقيادة.

5. تعزيز شفافية القوانين والأنظمة والتعليمات الداخلية للشركات لجعل إجراءات العمل أكثر فاعلية من قبل كل الأطراف والجهات.

6. إلتزام الشركات والهيئات التنظيمية بالإمتثال لقواعد الإبلاغ عن الأمور المالية والإجراءات المتخذة بشكل منفتح كرسالة واضحة لكافة الأطراف ببيئة الأعمال النظيفة من موظفين ومستثمرين ومستهلكين على أن يكون الإبلاغ سرياً ما أمكن وضمان حماية المبلغين وعدم الإنتقام منهم.

إن هذه الإجراءات كفيلة ببناء ثقة الحكومة والجمهور بالشركة، وهذا أكبر مصدر للربح على المدى البعيد. ولإعطاء مَثل عمّا يمكن أن تقوم به الشركات الكبرى منها بوجه خاص، يمكن الإطلاع على تجربة شركة سيمنز بعد أن تكشفت فضيحتها عام 2008 المبين في الإطار رقم (9).

الإطار رقم (9)



ماذا عملت سيمنز؟

- فتحت تحقيقاً شاملاً.
- اعتمدت الإفصاح كمبدأ أساسي.
- اعتمدت منظومة عمل جديدة إستندت إلى:

1. العودة الى المبدأ الأصلي للمؤسس قبل (120) سنة

"I won't sell the future for short-term profit".

2. النزاهة تبدأ من القيادة (السمكة يتم اصطيادها من الرأس - مثل صيني).

3. الوقاية - الكشف - الاستجابة - الامتثال.

- تعزيز رؤية الشركة "Responsible - Excellent -Innovative".

مصادر المعايير الدولية لمكافحة الفساد في القطاع الخاص

لا يحتاج القطاع الخاص الأردني أو العربي إلى إعادة اختراع العجلة فيما يتعلق بوضع البرامج والخطط وتحديد المعايير لمكافحة الفساد في القطاع حيث أن هناك أربعة مصادر رئيسية لهذه المعايير يمكن الإسترشاد بها، حتى أن بعضها ملزم للدولة. وهذه المصادر الأربعة هي:

الإتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التي أصبحت أحكامها الإجبارية ملزمة لكافة الدول التي صادقت عليها. وهناك أيضاً الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ودرجة الإلزام فيها ضعيفة كغيرها من الإتفاقيات العربية. وهناك كذلك اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية والمعرّفة اختصاراً باتفاقية منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD)[181] والتي يمكن الاسترشاد بها من قبل الدول العربية التي لديها إتفاقيات شراكة مع الإتحاد

181OECD, Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions, 1997 هناك نسخة عربية من الإتفاقية))

الأوروبي والذي جل أعضائه هم أعضاء في هذه الإتفاقية. وتعمل المنظمة جاهدة مع العديد من الدول العربية للترويج لهذه الإتفاقية ووضع أطر عامة للتعاون معها في هذا الخصوص.

1. مبادىء الميثاق العالمي للأمم المتحدة (UN Global Compact) وبالذات ما تعلّق منه بالمبدأ العاشر الذي ينص على "يتعين على الأعمال مكافحة جميع أشكال الفساد، بما فيها الرشوة والإبتزاز". وقد طورت سكرتارية الميثاق بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية نموذج إدارة الأعمال لمكافحة الفساد في القطاع الخاص وتعظيم قيم النزاهة[182] والذي تم التطرق إليه في الصفحات السابقة. ولمزيد من التفاصيل يمكن للقارىء أن يزور موقع الميثاق www.unglobalcompact.un.org. هذا، وقد أصدرت الأمم المتحدة رزمة تعليمية إلكترونية حول هذا المبدأ موجهة للقطاع الخاص.

2. مبادىء الأعمال لمكافحة الرشوة التي وضعتها منظمة الشفافية الدولية والتي تم إيرادها في الإطار رقم (7). وقد ضمّنت المنظمة هذه المبادىء في منشور هام لها تحت نفس العنوان[183]، كما حددت فيه معالم برنامج لمكافحة الفساد في القطاع الخاص ذي أبعاد متعددة، ووضحت فيه كذلك متطلبات التنفيذ الناجح الذي يشمل المصادر البشرية اللازمة والتدريب المطلوب وسياسة الإتصال ومراقبة النتائج وتقييم الجهود، مما يجعل من هذه الوثيقة دليلاً متكاملاً لعمل القطاع الخاص في مجال مكافحة الفساد. وقد وضعت المنظمة وثيقتين هامتين أيضاً هما: Transparency in Corporate Reporting 2012 و Assurance Framework for Corporate Anti-Bribery Programs 2012.

3. المبادىء والمبادرات وخطط العمل الدولية وهي متعددة جداً ومن الأمثلة عليها:

- إعلان مؤتمر قمة مجموعة العشرين (G20) المعنية بالأعمال التجارية الذي صدر عام 2011 وإعلان القادة الذي تلاه عام 2012.
- تقرير المجلس الإستشاري الدولي للشؤون العلمية والفنية التابع للأمم المتحدة بعنوان "الرشوة والقطاع الخاص: دور برامج الإمتثال"، ويمكن الرجوع إلى هذا التقرير على الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة www.un.org.
- تقرير منع الفساد لتعزيز تنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم الصادر من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات (UNODC)، ويمكن الحصول عليه من الموقع الإلكتروني لأي من الجهتين www.unodc.org أو www.unido.org.

---

182 UNGC, Business against Corruption: a framework for action, 2011

183 Transparency International, Business principles for countering bribery, 2009

- برنامج الإمتثال والأخلاق والدليل الإرشادي للشركات الصغيرة الذي طورته جمعية الأخلاق والإمتثال للشركات في الولايات المتحدة (Society of Corporate Compliance and Ethics)، ويمكن الرجوع لهذا البرنامج على الموقع الإلكتروني للجمعية www.corporatecompliance.org .

- مبادرة النزاهة في طرح الأسهم للإكتتاب العام التي أطلقها المنتدى الإقتصادي العالمي (WEF). كما أطلق المنتدى دليلاً إرشادياً لتنفيذ مبادرة الشراكة ضد الفساد المعروفة اختصاراً بـ (PACI) "The Partnering Against Corruption Principles for Countering Bribery PACI Principles[184]" وهو دليل تفصيلي وضع لمساعدة الشركات في وضع وتنفيذ وتقييم برامج مكافحة الفساد في الشركات.
- دليل الممارسات الجيدة بشأن الضوابط الداخلية والأخلاقيات والإمتثال، ودليل مبادىء حوكمة الشركات اللذان وضعتهما منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) ويمكن العودة إليهما على الموقع www.oecd.org.
- المعايير الدولية للتقارير المالية المعتمدة من قبل المجلس الدولي لمعايير المحاسبة (ICAC) وتلك الخاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم.
- دليل الأعمال النظيفة الذي وضعته غرفة التجارة الدولية (ICC) مع كل من منظمة الشفافية الدولية والميثاق العالمي للأمم المتحدة والمنتدى الإقتصادي العالمي.
- مشروع حوافز النزاهة والتعاون في الشركات المموّل من قبل شركة سيمنز وكذلك مشاريع النزاهة الموضوعة من قبل شركة أرنست ويونج (Ernest and Young) وبرايس ووترهاوس كوبر (PWC).

ونظراً لكون الأردن ومعظم الدول العربية دول أطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) وكون موادها ملزمة لهذه الدول، فمن المفيد شرح المادة (12) من الاتفاقية الخاصة بمكافحة الفساد في القطاع الخاص.

يمكن بشكل عام تصنيف ما تتطلبه المادة (12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف من تدابير وإجراءات للوقاية من الفساد في القطاع الخاص إلى ثلاث فئات هي:

أولاً: تدابير الوقاية والرصد من خلال معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات والتدابير التنظيمية الأخرى.

184 WEF, Anti - Corruption Handbook: Implementing the PACI principles for countering bribery, 2007

ثانياً: إستحداث جزاءات لعدم الإمتثال للمعايير.

ثالثاً: سبل الوقاية بما في ذلك وضع مدونات قواعد السلوك وغيرها من التدابير.

إن المادة (12) من الاتفاقية تطلب بشكل واضح تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات ووضع ضوابط محددة لمراجعة الحسابات والبيانات المالية وكذلك إجراءات تصديق ملائمة، إلاّ أن الإتفاقية لا تشير إلى شكل هذه المعايير والضوابط والإجراءات وتترك ذلك للدولة الطرف. ومن المهم بالنسبة للدول من الذي سيقوم بهذا العمل؟ أي من الذي سيضع هذه المعايير والضوابط والإجراءات؟ إن الموغلين في الليبرالية الجديدة أو الحرية الكاملة للأسواق سيقولون إن القطاع الخاص والأعمال هم من يجب أن يقوموا بذلك. بينما يرى أصحاب اتجاه تدخل الدولة أو الإقتصاد الموّجه أو حتى أصحاب الإشتراكية الإجتماعية بأن الدول هي التي يجب أن تقوم بهذا الدور. ولعل أفضل الخيارات أن تقوم الحكومة والقطاع الخاص بذلك بشكل مشترك وأن تعمل الدولة على تضمين ما يتم الإتفاق عليه في قوانين الشركات والقوانين الإقتصادية الأخرى. كما أن من حق الدولة أن تفرض عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية لعدم الإمتثال لهذه المعايير والضوابط. ومن الضرورة بمكان أن تكون هذه العقوبات فعالة ومناسبة ورادعة حتى تعطي النتائج المرجوة. إن قضاء سنة في السجن كعقوبة لعدم الإمتثال قد لا تعني شيئاً إذا كان صاحب الشركة سيخرج من السجن وهو متحصل على الملايين ليقضي بقية عمره في راحة ونعيم. وعلى الرغم من ذلك، فقد طلبت المادة 12 من الدولة الطرف تجريم عدد من الأفعال المحددة واتخاذ التدابير المناسبة لمنع القيام بهذه الأفعال وهي:

1. إنشاء حسابات خارج الدفاتر.
2. تسجيل نفقات وهمية.
3. إجراء معاملات دون تدوينها أو تبيينها بصورة كافية.
4. قيد إلتزامات مالية دون بيان أغراضها.
5. استخدام مستندات زائفة.
6. إتلاف مستندات بشكل متعمد قبل المدة التي يحددها القانون.

كما طلبت المادة (12) من الدولة الطرف عدم السماح باقتطاع نفقات الرشاوى من الوعاء الضريبي بأي شكل. ولكي تتمكن الدولة من تنفيذ هذه الإلتزامات، فقد طلبت المادة كذلك تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص.

تناولت المادة 12 كذلك قضيتين على درجة من الأهمية للوقاية من الفساد في القطاع الخاص، وهما وضع مدونات قواعد السلوك للقطاع الخاص ومنع تضارب المصالح عن طريق فرض قيود على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم من القطاع العام. ففيما يتعلق بوضع مدونات قواعد السلوك، لجأت العديد من الشركات الكبرى وخاصة تلك التي انضمت للميثاق العالمي للأمم المتحدة (UNGC) إلى وضع هذه المدونات. كما لجأت بعض غرف التجارة، إلى اتخاذ زمام المبادرة في ذلك. ويعتبر ما قامت به غرفة التجارة المغربية مثلاً جيداً. أما فيما يتعلق بتضارب المصالح فقد تمت معالجة هذه النقطة في فصل التدابير الوقائية.

الملاحق

الملحق رقم (1)

كلمة المؤلف بصفته رئيس اللجنة الخاصة بالتفاوض بشأن إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بمناسبة عرض الإتفاقية على الجمعية العمومية بتاريخ 2003/10/31

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY

31 OCTOBER 2003

ADOPTION OF THE
UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION

INTRODUCTORY STATEMENT

BY

AMBASSADOR MUHYIEDDEEN TOUQ
(JORDAN)

ACTING CHAIRMAN

AD HOC COMMITTEE ON THE
NEGOTIATION OF A CONVENTION AGAINST CORRUPTION

Mr. President,

Mr. Secretary-General,

Excellencies,

Ladies and Gentlemen.

It is indeed a great privilege and honour for me to be here today and address the Assembly in my capacity as the Acting Chairman of the Ad Hoc Committee on the Negotiation of a Convention against Corruption. I am here as the Acting Chairman because, sadly, the Chairman of the Ad Hoc Committee, Ambassador Hector Charry Samper of Colombia, has prematurely passed away. The Ad Hoc Committee, its bureau and I personally owe a great debt of gratitude to Ambassador Charry Samper and grieve his absence on this momentous occasion.

The momentum for a Convention against Corruption started building during the negotiations for another very important international legal instrument, the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, which this Assembly adopted three years ago and which entered into force last month. Those negotiations produced a profound understanding among countries that the time had come to deliver to the world a broad, comprehensive and effective instrument to mark the determination of the international community to take joint action against the scourge of corruption.

The General Assembly confirmed these qualities in its resolution 56/260, adopted less than two years ago, by which the terms of reference for the negotiation process - the marching orders of the Ad Hoc Committee - were agreed upon.

The General Assembly decided at the same time to follow the successful experience of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols. Therefore, it set a deadline for the completion of the negotiations of the Convention against Corruption and asked the Ad Hoc Committee to be inspired by the TOC Convention, as well as by other regional instruments, which had set the stage in recent years.

The Ad Hoc Committee began its work with an informal preparatory meeting, which was graciously hosted by the Government of Argentina, to whose commitment and generosity I would like to pay special tribute. In Buenos Aires in December 2001, we were all pleasantly surprised. Twenty-six countries came forward with proposals for the new Convention, making the work of the Secretariat quite demanding, but rendering the endeavour of the Ad Hoc Committee very rich in ideas and substance.

As the report indicates, the Ad Hoc Committee held seven sessions between January 2002 and October 2003. It complied fully with the mandate that the Assembly had given it and has delivered to you a new Convention that is practical, pragmatic,

enforceable and comprehensive. It is also characterized by a carefully crafted equilibrium, designed to reflect the reality that corruption is a broad phenomenon, which has many facets and demands a multidisciplinary approach at both the national and international levels.

The Ad Hoc Committee's success in the very short time of less than two years was certainly not due to the simplicity of the task, or the absence of political differences in opinion or objectives. Our success was the product of unwavering commitment by all delegations, a highly participatory process -- we had an average of more than 125 countries participating in the negotiations -- and the spirit of cooperation and compromise that prevailed throughout the process. All delegations were intent to conclude a Convention that would benefit the international community and enable it to make inroads against corruption. Compromise was not easy. All delegations had to revisit and reassess their objectives and their positions. All delegations had to give something and make concessions. But all delegations were adamant about one thing. While the new Convention needed to reflect fully all concerns and make sure it did not impinge on essential principles and values that the entire international community holds dear, such as that of respect for national sovereignty, it was of paramount importance to safeguard the high quality of the final product and its innovative nature. In the end, it was sustained political will that animated the Ad Hoc Committee's work and forged this new instrument out of the good faith and talent of all delegations.

In this light, the Ad Hoc Committee complied with its mandate and is presenting to you today the United Nations Convention against Corruption, under cover of a draft resolution for your consideration and action. I hope that the Assembly will accept the recommendation of the Ad Hoc Committee and adopt the new Convention. I also hope that all States will make every effort in their power to be represented at the Signing Conference that will take place in Merida, Mexico, at the beginning of December at the highest possible level, and sign the Convention.

Before concluding, allow me, Mr. President, to express my sincere gratitude to all delegations that took part in the negotiations. I was particularly impressed by their knowledge, expertise and professionalism. I was especially impressed by the dedication and stamina of the delegations from many developing and least developed countries that were small and yet were willing to participate in all informal negotiating meetings and make valuable contributions. I owe a debt of gratitude to the members of the Bureau, some of whom are here with us today: the Ambassadors of Austria, Hungary, Nigeria, Peru, Philippines and the United Kingdom, the representative of Mauritius and the representative of Poland, who served as the Rapporteur. Their indefatigable participation, coupled with their strong commitment and their impressive diplomatic skills are a major reason for the Ad Hoc Committee's success.

Let me also express my heartfelt thanks to you, Mr. Secretary-General, for the support given to our Committee by the United Nations Office on Drugs and Crime.

The Ad Hoc Committee laid the first building block. Your action today will continue the construction of a strong system of national action and international cooperation against corruption. However, we still have a long way to go. We must make sure that the political will that made the negotiation of the Convention possible is sustained and strengthened and manifests itself with the expeditious ratification and the subsequent full implementation of the new Convention.

Thank you for your attention.

الملحق رقم (2)

كلمة الأردن في إجتماع الجمعية العمومية للأمم المتحدة التي قمت بإلقائها في 2003/10/31 بمناسبة إقرارها لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

كلمة

وفد المملكة الأردنية الهاشمية

أمـــــام

الجمعية العامة للأمم المتحدة

في دورتها (٥٨) في اطار بند منع الجريمة والعدالة الجنائية

"تقرير اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية

لمكافحة الفساد عن اعمال دوراتها الاولى إلى السابعة"

نيويورك/ ٣١ تشرين اول ٢٠٠٣

السيد الرئيس،،

انه لمن دواعي سروري ان اتحدث اليوم باسم وفد بلادي لاشكر اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على الجهد الكبير الذي بذلته خلال السنتين الماضيتين، هذه الجهود التي افضت إلى وضع اتفاقية فاعلة وشاملة لمكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي، تجسد عزم وتصميم المجتمع الدولي على مكافحة آفة الفساد وعلى اتخاذ الاجراءات اللازمة للحد من شأفته. كما اود ان اشكر بشكل خاص اعضاء مكتب اللجنة الذين قادوا المفاوضات بكل نجاعة مما اوصلنا اليوم إلى بحثها في هذا المحفل الدولي. وبذا نكون قد اضفنا لبنة جديدة إلى الجهد الدولي الرامي لمكافحة الجريمة بشتى اشكالها، هذا الجهد الذي بدأ هنا قبل ثلاث سنوات حين وافقنا على اتفاقية الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

ان الفساد كماهومعروف ظاهرة بدأت تستشري في كافة المجتمعات والبلدان، واصبحت ظاهرة عابرة للحدود بشكل لا تكفي الجهود الوطنية وحدها لمكافحتها. لذا فإن هذه الاتفاقية تفتح افاقا جديدة لمكافحة الفساد من خلال التعاون الدولي وتبادل المعلومات.

ان الفساد يقوض دعائم المجتمع ويلحق بالغ الاذى في جهود التنمية، ويزعزع الثقة في القيم والمعايير الاخلاقية، كما انه يتنافى مع مبادىء الحكم الرشيد الذي يشكل احد اهم مرتكزات التطور. ولذا فإن مكافحة الفساد يحتاج إلى نهج متكامل ومتعدد الاساليب، الامر الذي توفره هذه الاتفاقية التي نحن بصدد بحثها اليوم.

ان اشتمال الاتفاقية على فصول لاجراءات المنع والوقاية، واعادة الممتلكات، ومعالجات مكثفة لغسيل الاموال وتغطية شاملة للاشكال المتعددة للفساد، يجعل منها اتفاقية مميزة، تؤسس لجهد دولي منظم يمكن ان يحتذى بها في المستقبل، ولذا فإنه من الضروري الموافقة على هذه الاتفاقية والمصادقة عليها بأقرب وقت ممكن، إلا انه قبل ذلك لا بد من ان تبذل كافة الدول اقصى جهودها لحضور المؤتمر الدولي في المكسيك في شهر ديسمبر القادم باعلى وفد سياسي ممكن للتوقيع على الاتفاقية.

سيدي الرئيس،،

في ختام كلمتي هذه لا بد لي من القول بأن المجتمع الدولي قد كرم بلادي باختيار سعادة سفيرنا في النمسا والممثل الدائم لدى منظمات الامم المتحدة في فيينا رئيسا بالانابة للجنة التفاوض. ان هذا الامر يضاعف من احساس بلادي بالمسؤولية تجاه المشاركة ليس في مكافحة الفساد وطنيا فحسب، الامر الذي بدأناه جديا منذ فترة ليست بالقصيرة، بل ومشاركة المجتمع الدولي في هذا الجهد الجليل كذلك. واستطيع القول ان بلادي ستأخذ هذا الامر بمنتهى الجدية.

كما لا بد لي من أن اشكر السكرتير العام للأمم المتحدة على دعم جهود اللجنة المخصصة للتفاوض، وان اثمن الدعم اللامحدود الذي قدمه مكتب الامم المتحدة للجريمة والمخدرات في فيينا وعلى رأسه مديره العام السيد انتونيو ماريا كوستا خلال السنتين الماضيتين.

اشكركم سيدي الرئيس مرة أخرى على اتاحتكم الفرصة لي للتحدث اليكم.

الملحق رقم (3)

كلمة الأمين العام للأمم المتحدة السابق كوفي عنان بمناسبة إقرار إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 2003/10/31

THE SECRETARY-GENERAL

--

STATEMENT ON THE ADOPTION BY THE GENERAL ASSEMBLY
OF THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION

New York, 31 October 2003

Mr. President,
Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life, and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish.

This evil phenomenon is found in all countries – big and small, rich and poor – but it is in the developing world that its effects are most destructive. Corruption hurts the poor disproportionately – by diverting funds intended for development, undermining a government's ability to provide basic services, feeding inequality and injustice, and discouraging foreign investment and aid. Corruption is a key element in economic under-performance, and a major obstacle to poverty alleviation and development.

I am therefore very happy that we now have a new instrument to address this scourge at the global level. The adoption of the United Nations Convention against Corruption sends a clear message that the international community is determined to prevent and control corruption. It warns the corrupt that betrayal of the public trust will no longer be tolerated. And it reaffirms the importance of core values, such as honesty, respect for the rule of law, accountability and transparency, in promoting development and making the world a better place for all.

The new Convention is a remarkable achievement, and complements another landmark instrument, the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, which entered into force a month ago. It is balanced, strong and pragmatic, and it offers a new framework for effective action and international cooperation.

The Convention introduces a comprehensive set of standards, measures and rules that all countries can apply, in order to strengthen their legal and regulatory regimes to fight corruption. It calls for preventive measures and the criminalization of the most prevalent forms of corruption in both public and private sectors. And it makes a major breakthrough by requiring Member States to return assets obtained through corruption to the country from which they were stolen. These provisions – the first of their kind – introduce a new fundamental principle, as well as a framework for stronger cooperation between States to prevent, detect, and return the proceeds of corruption. Corrupt officials will in future find fewer ways to hide their illicit gains. This is a particularly important issue for many developing countries where corrupt high officials have plundered the national wealth, and where new governments badly need resources to reconstruct and rehabilitate their societies.

For the United Nations, the Convention is the culmination of work that started many years ago, when the word "corruption" was hardly ever uttered in official circles. It took systematic efforts, first at the technical and then gradually at the political level, to put the fight against corruption on the global agenda. Both the Monterrey Conference on Financing for Development and the Johannesburg Summit on Sustainable Development offered opportunities for Governments to express their determination to attack corruption, and make many more people aware of the devastating effect that corruption has on development.

The Convention is also the result of long and difficult negotiations. Many complex issues and many concerns from different quarters had to be addressed. It was a formidable challenge to produce, in less than two years, an instrument that reflects all these concerns. All countries had to show flexibility and make concessions. But we can be proud of the result.

Allow me to congratulate the members of the Bureau of the Ad Hoc Committee for their hard work and leadership, and to pay a special tribute to the Committee's late Chairman, Ambassador Hector Charry Samper of Colombia, for his wise guidance and his dedication. I am sure you all share my sorrow that he is no longer with us to celebrate this great success.

Excellencies,

The adoption of the new Convention is a remarkable achievement. But let us be clear: it is only a beginning. We must build on the momentum achieved to ensure that it enters into force as soon as possible. I urge all States to attend the Signing Conference in Merida, Mexico, in December, and to ratify the Convention at the earliest possible date.

If fully enforced, this new instrument can make a real difference to the quality of life of millions of people around the world. And by removing one of the biggest obstacles to development, it can help us achieve the Millennium Development Goals. Be assured that the United Nations Secretariat, and in particular the Office on Drugs and Crime, will do whatever it can to support your efforts to eliminate the scourge of corruption from the face of the earth.

Thank you very much.

الملحق رقم (4)

كلمة معالي وزير العدل السابق صلاح البشير بمناسبة التوقيع على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مدينة ماريدا/ المكسيك يوم **2003/12/09**

Speech

of

His Excellency Dr. Salaheddin al-Bashir

Minister of justice & Minister of Cabinet Affairs

of

The Hashemite Kingdom of Jordan

Presented in the

Conference for the Signature

Of the United Nations Convention Against Corruption

Mexico, 9-11 December 2003

In the name of God the Merciful the Compassionate

Mr. President,
Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

At the outset, Mr. President, let me congratulate you for being elected as president of such a distinguished international conference. I am confident that your wisdom, capabilities and experience will ensure the success of this important conference. I would also like to thank the Government of Mexico for hosting this conference and for all the hospitality and kindness with which we have been met. As well, I cannot but commend the hard work and perseverance of your government's delegation to Vienna.

Thanks and congratulations are also due to the Acting Chairman, deputy chairmen, rapporteurs and members of the ad-hoc committee for all their hard work. Let me pay a special tribute, to the late Chairman, Ambassador Hector Samper of Columbia, for his memorable wisdom and dedication. He is very sadly missed on this day.

Mr. President,

I am very pleased to witness this important milestone in the fight against corruption. The scale and nature of this problem and its grave implications for economic development, mandates the international community to marshal joint efforts in its combat. Today signatories to the convention have demonstrated a real will to hold hands jointly against one of the most insidious international diseases. The efforts of the past two years have yielded a high quality product, a convention that provides international anti-corruption standards and measures and a framework for international cooperation in this respect. The convention is effective without being inconsistent with principles of national sovereignty. It provides measures that are commensurate with the challenges of our global environment with all the attendant risks of globalization of crime and cross border flow of illicit activities. The Convention ultimately promotes good governance and rule of law, which are cornerstones for sustainable development, social peace and social justice.

Mr. President,
Ladies and Gentlemen,

Corruption is not specific to a culture, region or country. It is present in developed and developing countries and among the different strata of society. Yet its impact is most devastating upon those countries waging an uphill struggle towards economic and social development. Corruption saps energies, undermines morale, and deprives people of legitimate opportunities. It is without exaggeration among the leading threats to reform agendas in developing countries.

Jordan is honored to have played an active role in the process leading to the signing of this convention, with our representative Ambassador Muhyieddeen Touq serving as "Acting Chairman". From the beginning, we have spared no effort on our part to ensure the success of this critical initiative. And of course, today we stand committed to speedy ratification and eventually effective cooperation in enforcement.

This commitment reflects our belief in the legitimacy and the vital importance of international cooperation. It also speaks of our genuine desire to stem the growth of corruption at home, a desire only matched by our relentless drive towards economic, political and social reform. We understand fully that corruption and good governance cannot coexist. We also understand that the fight against corruption has to couple words and rules with uncompromising action, and that leniency and oversight in handling corruption perpetuates corruption. Our leadership has repeatedly sent an unmistakable messages that when it comes to combating corruption, no one, no vested interest, no group, is above the law.

Jordan's drive against corruption started in the mid nineties around the same time the world started paying serious attention to this phenomenon. At that time, the Ministry of Administrative Development was established to improve Government's performance and delivery, promote good governance, and fight corruption. Jordan also played a regional role by holding several major

conferences to raise awareness about corruption and the measures to combat it. We have also established the Higher Anti-Corruption Committee and the Anti-Corruption Department, to address this problem systematically. It is a source of pride for us that international institutions monitoring corruption around the world work freely in Jordan and place Jordan in a distinguished rank amongst the developing countries.

We understand that the fight against corruption is a long process and that the convention is just a beginning, albeit a very important one. Our commitment to this process will have no limits, starting with cooperation in enforcement through various measures to enhance awareness of corruption and of its threats, and to strengthen institutional, legal, cultural and societal barriers against this phenomenon. We believe that it is not only possible to hit at the manifestations of corruption through effective remedies, but also that we can cut through to the sources and roots of this problem by means of comprehensive and systemic reforms and not only token initiatives.

Let me end, by thanking you again Mr. President and thanking the government and the people of Mexico.

Thank you very much.

الملحق رقم (5)

النص الرسمي لصك التصديق على الإتفاقية من قبل الحكومة الأردنية



بعون الله وتوفيقه

نحن عبد الله الثاني ابن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية

بعد أن اطلعنا على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم التوقيع عليها بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٩ ، نعلن موافقتنا وتصديقنا عليها ، ونتعهد بان نقوم بما ورد فيها ، ولن نسمح بإذن الله بالإخلال بها .

لذا أمرنا بوضع خاتمنا ووقعنا عليها حسب الأصول

عبد الله

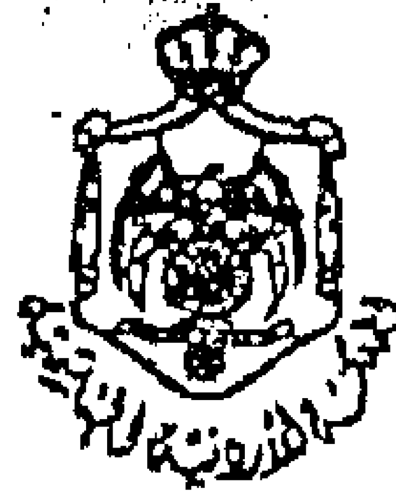
صدر عن بلاطنا الهاشمي هذا اليوم الخامس من شهر ذو الحجة لعام ألف وأربعمائة وخمسة وعشرين للهجرة ، الموافق لليوم السادس عشر من شهر كانون الثاني لعام ألفين وخمسة للميلاد .

وزير الخارجية

الملحق رقم (6)

كتاب موافقة رئيس الوزراء على عقد مؤتمر الدول الأطراف الأول للإتفاقية في الأردن

بسم الله الرحمن الرحيم



رئاسة الوزراء

الرقم: ١٩/١١/١/١٣٠١٧

التاريخ: ٢ - شعبان - ١٤٢٧

الموافق: ٢٦-٩-٢٠٠٦

معالي وزير العـــــدل

لاحقا لكتابي رقم ٩٦٤٣/١/١١/١٩ تاريخ ٢٠٠٦/٧/٩ المتضمن تشكيل لجنة تحضيرية للاعداد والتنفيذ للمؤتمر الاول للدول الاطراف لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد .

أوافق على عقد المؤتمر المشار اليه اعلاه شريطة عدم تحمل الخزينة اية نفقات مالية .

واقبلوا فائق الاحترام .

رئيس الــــوزراء

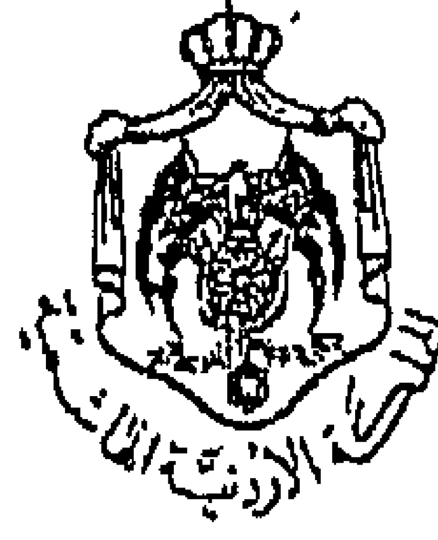
نسخة / الى معالي وزير الخارجية
ف٩/١٢

الملحق رقم (7)

كتاب تشكيل اللجنة الوطنية الأردنية للإشراف على تنظيم المؤتمر الأول للدول الأطراف

بسم الله الرحمن الرحيم

رئاسة الوزراء



الرقم: ٦/١١/٠١٩ / ٩٦٤٣ — جمادى الآخرة ١٤٢٧
التاريخ: ....
الموافق: ....

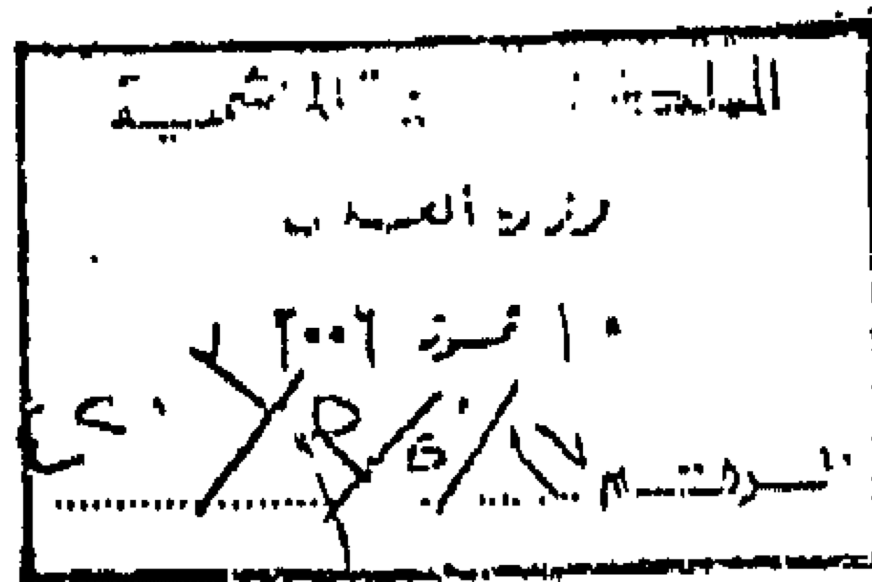
معالي وزير العــــدل

أبعث لمعاليكم بصورة عن كتاب معالي وزير الخارجية رقـــــم م ك /٧٤١/٧/١٢ تاريخ ٢٠٠٦/٦/١٧، وأوافق على تشكيل لجنه تحضيرية للإعداد والتنفيذ للمؤتمر الأول للدول الأطراف لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد برئاسة معاليكم وعضويـــة كل من :-

- معالي الدكتور محي الدين توق/ منسق عام للمؤتمر
- عطوفة امين عام وزارة السياحة والآثــــار
- عطوفة مدير مديرية مكافحة الفســــاد
- سعادة رئيس اللجنة القانونية لمجلس النــواب
- سعادة مدير إدارة المراســـم
- السيد باسم سكجها/ رئيس منتدى الشفافية الأردني

واقبلوا فائق الاحترام.

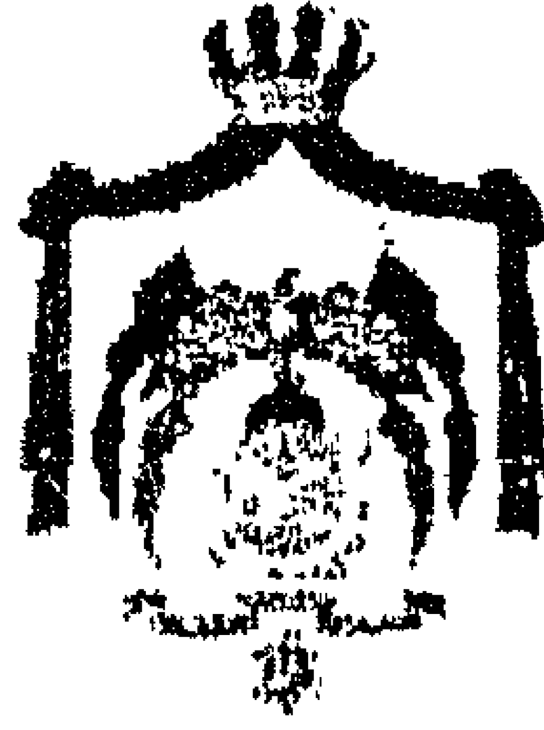
رئيس الـــوزراء



نسخة/إلى معالي رئيس مجلس النـــواب
نسخة/إلى معالي وزير الخارجيـــة
نسخة/إلى معالي وزير السياحة والآثـــار
نسخة/إلى عطوفة مدير مديرية مكافحة الفساد
ب٢٠٠٦/٦/٢٧

الملحق رقم (8)

كلمـة رئيس الوزراء في إفـتـتـاح المؤتمر الأول للدول الأطراف في إتـفـاقـيـة الأمم المتـحـدة لمكافحة الفساد



كلمة دولة الدكتور معروف البخيت
رئيس وزراء المملكة الأردنية الهاشمية

سعادة السيد أنطونيو ماريا كوستا، السكرتير التنفيذي لمكتب الأمم المتحدة المّعني بالمخدرات والجريمة،
أصحاب المعالي والسعادة،
السيدات والسادة أعضاء الوفود،
الحضور المحترمين،

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

أود بداية أن أرحب بكم في المملكة الأردنية الهاشمية في أعمال المؤتمر الأول للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأن أنقل لكم جميعا، تحيات جلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين، راعي المؤتمر.

تأتي رئاسة الأردن للجنة التفاوض الدولية حول هذه الاتفاقية في مفاصلها الدقيقة، واستضافته هذا المؤتمر الهام، كفرصة لتجسيد رغبتنا المخلصة للعمل مع المجتمع الدولي في مكافحة الفساد، والتي إذا لم تعالج على المستويين الوطني والدولي ستتحول إلى ثقافة مجتمعية تهدد أمن المجتمعات والدول على حد سواء.

ولما للفساد بأنواعه المختلفة، كالتجاري والمالي، من ارتباط وثيق بالجريمة المنظمة بأنواعها المختلفة ومنها المخدرات، والاتجار بالبشر، والإرهاب، وتهريب الأسلحة، والهجرات غير الشرعية، وبإساءة استخدام السلطة، فإن التعاون الدولي وتبادل الخبرات والمعلومات وتكثيف المساعدات التقنية المتبادلة بين الدول ومع المنظمات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني أمر في غاية الاهمية، وواجب إنساني، وصولا إلى نهج شامل ومتعدد الجوانب، يحق الحق، ويحقق مبادئ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص.

وانتم، أيها الحضور الكرام، على علم واطلاع بما للفساد من آثار مدمرة على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهو يقوض مبادئ الحاكمية الرشيدة، وأسس الحياة الديمقراطية وسيادة حكم القانون، والسياسات التنموية، وينفر الاستثمار، ويؤدي إلى هروب رؤوس الأموال، ويهدد الأمن والسلم داخل المجتمع.

ومن هذا المنطلق فإننا ننظر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنها الوعاء القانوني للمكافحة الفاعلة والأداة المعول عليها للتعاون الدولي البناء.

السيدات والسادة الحضور،

تشير التقارير إلى أن انتشار الفساد على المستوى الدولي وصل إلى وضع غير مسبوق، فاذا عرفنا أن البنك الدولي يقدر حجم الرشوة في السنة الواحدة بنحو ألف مليار دولار، وغسيل الأموال يقدره صندوق النقد الدولي بحوالي خمسمائة مليار دولار سنويا، ويعتبر ثالث أكبر مصدر في عالم الأعمال، وإذا علمنا أن حجم الأموال المنفقة في الرشوة يعادل عشرة أضعاف كل ما هو متوفر من مساعدات دولية للتنمية، ندرك مدى خطورة وجسامة جريمة الفساد.

الحضور الكريم،

نحن في المملكة الأردنية الهاشمية وبتوجيه سام من جلالة الملك عبدالله الثاني، قمنا بتكثيف الجهود في السنوات الأخيرة لمواجهة هذه الآفة، ونبذل جهودا حثيثة للقضاء على الواسطة والمحسوبية، تحقيقاً لمبدأ العدالة والمساواة وصوناً لكرامة الإنسان ودفعا لضمان عملية النمو الاقتصادي وكرامة العيش للمواطنين.

وتمشياً مع متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق عليها الأردن في شباط الماضي، قدمت الحكومة مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد الذي أقره مجلس الأمة ونشر في الجريدة الرسمية مؤخرا، وستعمل الحكومة قريباً على تشكيل الهيئة المستقلة بموجب القانون آخذة بعين الاعتبار معايير النزاهة والكفاءة والشفافية.

كما عملت الحكومة مع البرلمان في دورته الاستثنائية من أجل إقرار قانون إشهار الذمة المالية، وأنجزت مشاريع قوانين لمكافحة غسل الأموال، وديوان المظالم، وحرية الحصول على المعلومات، وكلنا أمل أن تقر من قبل مجلس الأمة في دورته العادية المنعقدة.

وأرجو أن أشير هنا إلى إصدار البنك المركزي الأردني تعليمات مفصلة حول مكافحة غسل الأموال، وإنشائه جهازاً إدارياً خاصا، لضمان كفاءة وفاعلية وشفافية عمل البنوك والمصارف المالية في مزاولة أعمالها وحمايتها من مخاطر الفساد، بما ينسجم مع التطورت العالمية والمعايير الدولية.

ونجدر الإشارة إلى أن للأردن دورا فاعلاً في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENAFATF)، ونعمل مع عشر دول عربية بوضع خطة عمل (Action Plan) لمكافحة الرشوة بالتعاون مع منظمة التنمية الاقتصادية والتعاون (OECD).

وقد قامت الحكومة بنشر مدونة السلوك الوظيفي التي تركز على أسس العدالة وتكافؤ الفرص والشفافية والمساءلة والنزاهة، وتم إنجاز مدونة السلوك القضائي، ومراجعة قواعد المساءلة في قانون استقلال القضاء لضمان فاعليتها.

الحضور الكرام،

لقد وصل المجتمع الدولي اليوم إلى نقطة مفصلية في مكافحة الفساد بانعقاد المؤتمر الأول للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هنا في البحر الميت، بعد دخولها حيز النفاذ قبل نحو عام، وما الجهد العظيم المبذول لإخراج هذه الاتفاقية إلا تتويج للجهود الدولية الجبارة في مجال مكافحة الجريمة بشكل عام والفساد بشكل خاص.

وعلى الرغم من إدراكي للتحديات الموضوعة أمامكم فإنني على يقين بأنكم ستنجحون في حمل هذه المهمة الجليلة على عاتقكم، وجعل لقائكم هذا حجر زاوية على طريق مكافحة الفساد، تلبية لتطلعات مجتمعنا الدولي الإنساني الذي يعلق آمالاً كبيرة على خروجكم بقرارات عملية تنعكس إيجابياً على الجهود المبذولة على المستويين الوطني والدولي.

وأخيرا اسمحوا لي بأن أتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساهم في تنظيم وعقد هذا المؤتمر. وفقكم الله وأتمنى لكم طيب الإقامة معنا، والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

الملحق رقم (9)

القواعد الإجرائية لمؤتمر الدول الأطراف في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مكتب المؤتمر على أداء مهامه، والقيام بكل ما قد يلزم للمؤتمر عموما من أعمال ووظائف أخرى.

عاشرا- اللغات

المادة ٣٤

اللغات الرسمية ولغات العمل

تكون اللغات العربية والصينية والإنكليزية والفرنسية والروسية والاسبانية هي اللغات الرسمية ولغات العمل للمؤتمر.

المادة ٣٥

الترجمة الشفوية للكلمات التي تُلقى باللغات الرسمية

تُوفّر الترجمة الشفوية للكلمات التي تُلقى بأي من لغات المؤتمر الرسمية الست إلى اللغات الخمس الأخرى.

المادة ٣٦

الترجمة الشفوية للكلمات التي تُلقى بلغة أخرى غير اللغات الرسمية

يجوز لأي ممثّل أن يلقي كلمة بلغة غير لغات المؤتمر الرسمية. وعليه في تلك الحالة أن يوفّر الترجمة الشفوية إلى إحدى لغات المؤتمر. ويجوز لمترجمي الأمانة الشفويين أن يستندوا إلى الترجمة الشفوية الموفَّرة بتلك اللغة الأولى لدى قيامهم بالترجمة الشفوية إلى لغات المؤتمر الأخرى.

المادة ٣٧

لغات الوثائق المقدَّمة من الدول الأطراف والمراقبين

تكون كل الوثائق المقدَّمة من الدول الأطراف والمراقبين مكتوبة بإحدى لغات المؤتمر الرسمية.

المادة ٣٨

لغات التوصيات والقرارات

تُنشر جميع التوصيات والقرارات وغيرها من الوثائق بلغات المؤتمر الرسمية.

حادي عشر- التسجيلات

المادة ٣٩

التسجيلات الصوتية للجلسات

تتولّى الأمانة إعداد التسجيلات الصوتية لجلسات المؤتمر.

ثاني عشر- الجلسات العلنية والسرّية

المادة ٤٠

مبادئ عامة

١- تكون جلسات المؤتمر العامة في الأحوال الاعتيادية علنية، ما لم يقرِّر المؤتمر خلاف ذلك.

٢- تكون جلسات المكتب سرِّية، ما لم يقرِّر المكتب خلاف ذلك.

٣- تُعلن قرارات المؤتمر التي يتخذها في جلسة سرِّية في الجلسة العلنية التالية لها.

ثالث عشر- تصريف الأعمال

المادة ٤١

النصاب القانوني

١- يجوز للرئيس أن يعلن افتتاح أي جلسة للمؤتمر وأن يسمح ببدء النقاش عند حضور ثلث الدول الأطراف المشاركة في الدورة.

٢- يلزم حضور أغلبية الدول الأطراف لاتخاذ أي قرار.

المادة ٤٢

الكلمات

لا يجوز لأي ممثّل أن يخاطب المؤتمر دون الحصول على إذن مسبق من الرئيس. وينادي الرئيس على المتكلّمين حسب ترتيب إبدائهم الرغبة في الكلام. ويجوز للرئيس أن ينبّه المتكلّم إلى مراعاة النظام إذا خرجت أقواله عن الموضوع قيد المناقشة.

المادة ٤٣

بيانات الأمانة العامة

يجوز للأمين العام، أو لأي عضو في الأمانة العامة يسمّيه الأمين العام ممثّلا له، أن يدلي في المؤتمر في أي وقت ببيانات شفوية أو خطية بشأن أي مسألة ينظر فيها المؤتمر.

المادة ٤٤

النقاط النظامية

أثناء مناقشة أي مسألة، يجوز لممثّل أي دولة طرف أن يثير نقطة نظامية، وعلى الرئيس أن يبتّ في تلك النقطة النظامية في الحال وفقا للنظام الداخلي. ويجوز لممثّل دولة طرف أن يطعن في قرار الرئيس. ويتعيّن طرح الطعن للتصويت في الحال، ويبقى قرار الرئيس قائما ما لم تبطله أغلبية الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة. ولا يجوز لممثّل دولة طرف يثير نقطة نظامية أن يتكلّم في مضمون المسألة قيد المناقشة.

المادة ٤٥

الحدّ الزمني للكلمات

يجوز للمؤتمر أن يحدّد الوقت الذي يسمح به لكل متكلّم وعدد المرّات التي يجوز فيها لكل ممثّل أن يتكلّم في أي مسألة. وقبل اتخاذ قرار بهذا الشأن، يجوز لاثنين من ممثّلي الدول الأطراف أن يتكلّما تأييدا لاقتراح بفرض مثل هذه الحدود ولاثنين آخرين أن يتكلّما في معارضته. وعندما تكون مدّة المناقشة محدودة ويتجاوز أحد الممثّلين الوقت المخصّص له، يقوم الرئيس دون إبطاء بتنبيه ذلك الممثّل إلى ضرورة مراعاة النظام.

المادة ٤٦

إقفال قائمة المتكلّمين وحق الرد

يجوز للرئيس، أثناء سير المناقشة، أن يعلن قائمة المتكلّمين، كما يجوز له أن يعلن، بموافقة المؤتمر، إقفال تلك القائمة. بيد أنه يجوز للرئيس أن يعطي حق الردّ لأي ممثّل إذا أُلقيت بعد إعلان إقفال القائمة كلمة تجعل ذلك الردّ مستصوبا.

المادة ٤٧

تأجيل المناقشة

يجوز لممثّل أي دولة طرف، أثناء مناقشة أي مسألة، أن يلتمس تأجيل مناقشة البند قيد البحث. ويجوز لإثنين من الممثّلين، إضافة إلى مقدّم الالتماس، أن يتكلّما في تأييد الالتماس ولإثنين آخرين أن يتكلّما في معارضته، ثم يُبتّ في الالتماس على الفور، بطرحه للتصويت إن لزم الأمر. ويجوز للرئيس أن يحدِّد الوقت الذي يُسمح به للمتكلّمين بمقتضى هذه المادة.

المادة ٤٨

إقفال باب المناقشة

يجوز لممثّل أي دولة طرف أن يلتمس شفويا في أي وقت إقفال باب المناقشة حول البند قيد البحث، سواء أبدى أي ممثّل آخر أو لم يبد رغبته في الكلام. ولا يُسمح بالتكلُّم في إقفال باب المناقشة إلاّ لإثنين من ممثّلي الدول الأطراف المعارضة للإقفال، ثم يُبتّ في الالتماس على الفور، بطرحه للتصويت إن لزم الأمر. وإذا أيّد المؤتمر إقفال باب المناقشة يعلن الرئيس إقفالها. ويجوز للرئيس أن يحدِّد الوقت الذي يُسمح به للمتكلّمين بمقتضى هذه المادة.

المادة ٤٩

تعليق الجلسة أو رفعها

يجوز لممثّل أي دولة طرف، أثناء مناقشة أي مسألة، أن يلتمس شفويا تعليق الجلسة أو رفعها. ولا يجوز مناقشة هذا الالتماس بل يطرح فورا للتصويت. ويجوز للرئيس أن يحدِّد الوقت الذي يسمح به للمتكلّم الذي يلتمس تعليق الجلسة أو رفعها.

المادة ٦٠

القرارات الخاصة بالمسائل الإجرائية

دون مساس بأحكام المادة ٥٦ من هذا النظام، وباستثناء ما ينص عليه النظام خلافا لذلك، تُتخذ القرارات الخاصة بالمسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة للدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة.

المادة ٦١

البتّ فيما إذا كانت المسائل موضوعية أم لا

عندما ينشأ خلاف بشأن ما إذا كانت المسائل موضوعية أم لا، تُعامل تلك المسائل على أنها مسألة موضوعية ما لم يقرِّر المؤتمر خلاف ذلك بالأغلبية اللازمة لاتخاذ قرار بشأن المسائل الموضوعية.

المادة ٦٢

التعديلات على الاتفاقية

يعتمد المؤتمر التعديلات التي يُقترح إدخالها على الاتفاقية عملا بالفقرة ١ من المادة ٦٩ من الاتفاقية، ويتعذَّر التوصل إلى توافق في الآراء بشأنها، بأغلبية ثلثي الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة.

المادة ٦٣

معنى عبارة "الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة"

لأغراض هذا النظام، يُقصد بعبارة "الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة" الدول الأطراف التي تدلي بأصواتها إيجابا أو سلبا. أمّا الدول الأطراف التي تمتنع عن التصويت فتُعتبر غير مصوِّتة.

المادة ٥٠

ترتيب الالتماسات الإجرائية

رهنا بأحكام المادة ٤٤، تكون للالتماسات المتعلقة بالأمور الإجرائية المبيَّنة أدناه أسبقية بالترتيب التالي على جميع الاقتراحات أو الالتماسات الأخرى المطروحة في الجلسة:

(أ) تعليق الجلسة؛

(ب) رفع الجلسة؛

(ج) تأجيل مناقشة البند قيد البحث؛

(د) إقفال باب مناقشة البند قيد البحث.

المادة ٥١

الاقتراحات والتعديلات

تُقدِّم الدول الأطراف والدول الموقّعة الاقتراحات والتعديلات، خطّيا في العادة، إلى الأمانة، التي تقوم بتعميم نسخ منها على الوفود. وكقاعدة عامة، لا يجوز مناقشة أي اقتراح أو النظر في اتخاذ قرار بشأنه في أي جلسة للمؤتمر ما لم تُعمَّم نسخ منه على جميع المشاركين بجميع لغات المؤتمر الرسمية قبل يوم واحد على الأقل من انعقاد الجلسة. بيد أنه يجوز للرئيس أن يأذن بمناقشة وبحث التعديلات، أو الالتماسات المتعلقة بالإجراءات، حتى وإن لم تعمَّم تلك التعديلات والالتماسات أو عُمِّمت في اليوم ذاته فحسب.

المادة ٥٢

الاقتراحات المتعلقة بإدخال تعديلات على الاتفاقية

يرسل الأمين العام الاقتراحات المتعلقة بإدخال تعديلات على الاتفاقية إلى الدول الأطراف قبل ستة أشهر على الأقل من انعقاد الدورة التي يُقترح النظر أثناءها في تلك التعديلات ثم اعتمادها.

المادة ٥٣

القرارات المتعلقة بالاختصاص

رهنا بأحكام المادة ٥٠ من هذا النظام، وقبل اتخاذ قرار بشأن اقتراح معروض على المؤتمر، يُطرح للتصويت أي التماس تقدِّمه إحدى الدول الأطراف للبتّ في مسألة اختصاص المؤتمر في اعتماد الاقتراح المعني.

المادة ٥٤

سحب الاقتراحات والالتماسات

يجوز لمقدِّم أي اقتراح أو التماس أن يسحبه في أي وقت قبل بدء التصويت عليه، شريطة ألاّ يكون قد عُدِّل بقرار من المؤتمر. ويجوز لممثّل أي دولة طرف أن يعيد طرح الاقتراح أو الالتماس الذي سُحب على هذا النحو.

المادة ٥٥

إعادة النظر في الاقتراحات والتعديلات

متى اعتُمد اقتراح ما أو رُفض، لا يجوز إعادة النظر فيه أثناء الدورة ذاتها، ما لم يقرِّر المؤتمر ذلك بأغلبية ثلثي الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة. ولا يُسمح بالتكلُّم في أي التماس لإعادة النظر إلا لإثنين من ممثِّلي الدول الأطراف المعارضة لإعادة النظر، ثم يُطرح الالتماس فورا للتصويت.

رابع عشر- اتخاذ القرارات

المادة ٥٦

تُوافُق الآراء

على الدول الأطراف أن تبذل قصارى جهدها لاتخاذ القرارات في المؤتمر بتوافق الآراء.

المادة ٥٧

حقوق التصويت

١- إذا تعذّر التوصُّل إلى توافق الآراء، تُتخذ القرارات بالتصويت، ويكون لكل دولة طرف صوت واحد.

٢- تمارس منظّمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، في المسائل التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها، حقها في التصويت بعدد من الأصوات يساوي عدد الدول الأعضاء فيها التي هي أطراف في الاتفاقية. ولا يجوز لتلك المنظّمات أن تمارس حقها في التصويت إذا مارست الدول الأعضاء فيها ذلك الحق، والعكس بالعكس.

المادة ٥٨

القرارات الخاصة بالمسائل الموضوعية وشؤون الميزانية

على الدول الأطراف أن تبذل قصارى جهدها للتوصُّل إلى اتفاق على جميع المسائل الموضوعية وشؤون الميزانية بتوافق الآراء. وإذا تعذّر التوصُّل إلى اتفاق بعد استنفاد كل الجهود الممكنة لبلوغ توافق الآراء، تُتخذ القرارات، كملاذ أخير، بأغلبية ثلثي الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة، باستثناء:

(أ) ما تنص عليه الاتفاقية خلافا لذلك؛

(ب) حالات اعتماد المسائل المتعلقة بالميزانية، التي يلزم فيها الإجماع.

المادة ٥٩

القرارات الخاصة بإدخال تعديلات على الاقتراحات
المتعلقة بالمسائل الموضوعية

تُتخذ قرارات المؤتمر بشأن إدخال تعديلات على الاقتراحات المتعلقة بالمسائل الموضوعية بأغلبية ثلثي الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة.

المادة ٦٠

القرارات الخاصة بالمسائل الإجرائية

دون مساس بأحكام المادة ٥٦ من هذا النظام، وباستثناء ما ينص عليه النظام خلافا لذلك، تُتخذ القرارات الخاصة بالمسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة للدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة.

المادة ٦١

البتّ فيما إذا كانت المسائل موضوعية أم لا

عندما ينشأ خلاف بشأن ما إذا كانت المسائل موضوعية أم لا، تُعامل تلك المسائل على أنها مسألة موضوعية ما لم يقرِّر المؤتمر خلاف ذلك بالأغلبية اللازمة لاتخاذ قرار بشأن المسائل الموضوعية.

المادة ٦٢

التعديلات على الاتفاقية

يعتمد المؤتمر التعديلات التي يُقترح إدخالها على الاتفاقية عملا بالفقرة ١ من المادة ٦٩ من الاتفاقية، ويتعذَّر التوصل إلى توافق في الآراء بشأنها، بأغلبية ثلثي الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة.

المادة ٦٣

معنى عبارة "الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة"

لأغراض هذا النظام، يُقصد بعبارة "الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة" الدول الأطراف التي تدلي بأصواتها إيجابا أو سلبا. أمّا الدول الأطراف التي تمتنع عن التصويت فتُعتبر غير مصوِّتة.

المادة ٦٤

طريقة التصويت

١- يصوِّت المؤتمر عادة برفع الأيدي أو بالوقوف، ولكن يجوز لممثّل أي دولة طرف أن يطلب التصويت بنداء الأسماء. ويجري نداء الأسماء حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي لأسماء الدول الأطراف، ابتداءً بالدولة الطرف التي يسحب الرئيس اسمها بالقرعة. وفي كل تصويت بنداء الأسماء، تُنادى كل دولة طرف باسمها فيردّ أحد ممثّليها بكلمة "نعم" أو "لا" أو "ممتنع". وتُدوَّن نتيجة التصويت في السجل بالترتيب الأبجدي الإنكليزي لأسماء الدول الأطراف.

٢- عندما يصوِّت المؤتمر بوسائل ميكانيكية أو إلكترونية، يحلّ التصويت غير المدوَّن محلّ التصويت برفع الأيدي أو بالوقوف ويحلّ التصويت المدوَّن محلّ التصويت بنداء الأسماء. ويجوز لممثّل أي دولة طرف أن يطلب تصويتا مدوَّنا. وفي حالة التصويت المدوَّن، يستغني المؤتمر عن عملية نداء أسماء الدول الأطراف، ما لم يطلب ممثّل إحدى الدول الأطراف خلاف ذلك؛ أمّا نتيجة التصويت فتدوَّن في السجل بالطريقة نفسها المتّبعة في التصويت بنداء الأسماء.

المادة ٦٥

كيفية التصرُّف أثناء التصويت

بعد أن يعلن الرئيس بدء التصويت، لا يجوز لممثّل أي دولة طرف أن يقطع التصويت إلاّ لإثارة نقطة نظامية تتعلق بالسير الفعلي للتصويت.

المادة ٦٦

تعليل التصويت أو الموقف

١- يجوز لممثّلي الدول الأطراف، قبل بدء التصويت أو بعد انتهائه، أن يدلوا ببيانات وجيزة لا تتضمَّن سوى تعليل لتصويتهم، باستثناء الحالة التي يجري فيها التصويت بالاقتراع السرِّي. ولا يجوز لممثّل الدولة الطرف التي تقدِّم اقتراحا أو التماسا أن يتكلّم تعليلا لتصويته عليه إلاّ إذا كان قد عُدِّل. ويجوز للرئيس أن يحدِّد الوقت الذي يسمح به لمثل هذه التعليلات.

٢- يجوز على نحو مماثل الإدلاء ببيانات لتعليل الموقف فيما يتعلق بأي قرار يُتخذ دون تصويت.

المادة ٦٧

تجزئة الاقتراحات والتعديلات

يجوز لممثّل أي دولة طرف أن يلتمس إجراء تصويت منفصل على أجزاء من اقتراح أو من تعديل. وإذا أُثير اعتراض على طلب التجزئة، يُطرح التماس التجزئة للتصويت أولاً. ولا يُسمح بالتكلّم في التماس التجزئة إلا لإثنين من ممثّلي الدول الأطراف المؤيِّدة للالتماس وإثنين من ممثّلي الدول الأطراف المعارضة له. وفي حال قبول التماس التجزئة، تُطرح أجزاء الاقتراح أو التعديل التي أُقرّت تباعا للتصويت عليها مجتمعة. فإذا رُفضت جميع أجزاء منطوق الاقتراح أو التعديل يُعتبر الاقتراح أو التعديل مرفوضا برمّته.

المادة ٦٨

التصويت على التعديلات

١- عند التماس تعديل على اقتراح ما، يجري التصويت على التعديل أولاً. وإذا التُمس تعديلان أو أكثر على اقتراح ما، يصوّت المؤتمر أولاً على التعديل الذي يرى الرئيس أنه أكثرها بعدا من حيث المضمون عن الاقتراح الأصلي، ثم على التعديل الذي يليه بعدا، وهكذا دواليك، إلى أن تطرح جميع التعديلات على التصويت. أمّا إذا كان اعتماد تعديل ما ينطوي بالضرورة على رفض تعديل آخر فلا يُطرح ذلك التعديل الأخير للتصويت. وفي حال اعتماد تعديل أو أكثر، يُطرح الاقتراح المعدَّل للتصويت.

٢- يُعتبر الالتماس تعديلا للاقتراح إذا كان يقتصر على إضافة إلى ذلك الاقتراح أو حذف منه أو تنقيح جزئي له.

المادة ٦٩

التصويت على الاقتراحات

إذا قُدّم اقتراحان أو أكثر بشأن المسألة ذاتها، يصوّت المؤتمر على الاقتراحات حسب ترتيب تقديمها، ما لم يقرّر خلاف ذلك. ويجوز للمؤتمر، بعد التصويت على كل اقتراح، أن يقرّر ما إذا كان سيصوّت على الإقتراح الذي يليه.

المادة ٧٠

الانتخابات

١- تجرى جميع الانتخابات بالاقتراع السرّي، ما لم يقرّر المؤتمر، في حال عدم وجود أي اعتراض، أن يختار، دون اقتراع، مرشّحا متفقا عليه أو قائمة مرشّحين متفقا عليها. ولا يجوز تسمية مرشّحين أثناء جلسة الانتخاب.

٢- عندما يلزم شغل منصبين انتخابيين أو أكثر في وقت واحد وبالشروط ذاتها ويكون عدد المرشّحين لا يتجاوز عدد تلك المناصب، يُنتخَب المرشّحون الذين يحصلون في الاقتراع الأول على أغلبية الأصوات أو على أكبر عدد من الأصوات.

٣- إذا كان عدد المرشّحين الذين حصلوا على تلك الأغلبية يقلّ عن عدد المناصب المراد شغلها، تُجرى اقتراعات إضافية لشغل المناصب المتبقّية.

المادة ٧١

توزُّع الأصوات بالتساوي

في حال توزُّع الأصوات بالتساوي، يتيح الرئيس وقتا إضافيا لإعادة النظر في المسألة المعروضة قبل طرح الاقتراح مجدّدا للتصويت. وإذا ظلّت الأصوات موزّعة بالتساوي، يعتبر الاقتراح المصوَّت عليه مرفوضا.

خامس عشر- مسائل الميزانية والمالية

المادة ٧٢

إعداد ميزانية

تتولّى الأمانة إعداد ميزانية لتمويل أنشطة المؤتمر ذات الصلة بالتعاون التقني التي يُضطلع بها وفقا للمواد ٦٠ و٦٢ و٦٣ والفصل الثاني إلى الخامس من الاتفاقية، وتحيل الأمانة تلك الميزانية إلى الدول الأطراف قبل ستين يوما على الأقل من افتتاح الدورة العادية التي ستُعتمد فيها.

المادة ٧٣

اعتماد الميزانية

ينظر المؤتمر في الميزانية المعَدَّة عملا بالمادة ٧٢ من هذا النظام ويتخذ قرارا بشأنها.

المادة ٧٤

النظام المالي والقواعد المالية

تكون الإدارة المالية للميزانية التي يعتمدها المؤتمر خاضعة لأحكام النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة،(١) مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.

المادة ٧٥

البيانات المتعلقة بالآثار المالية

يُشفع أي اقتراح أو تعديل قد تترتَّب عليه آثار مالية ببيان تعدُّه الأمانة وتوضِّح فيه تلك الآثار المالية، ويُعرض البيان على المؤتمر قبل أن ينظر في الاقتراح أو التعديل المعني ويتخذ إجراء بشأنه.

سادس عشر- تفسير النظام الداخلي وتعديله وتعليق العمل به

المادة ٧٦

العناوين المطبوعة بحروف مائلة

لدى تفسير مواد هذا النظام، يُصرف النظر عن عناوينها المطبوعة بحروف مائلة، التي أُدرجت لأغراض الإحالة المرجعية فحسب.

المادة ٧٧

طريقة التعديل

يجوز تعديل هذا النظام بقرار يتخذه المؤتمر بأغلبية ثلثي الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة.

---

(1) ST/SGB/2003/7.

المادة ٧٨

تعليق العمل بمواد النظام

يجوز تعليق العمل بأي من مواد هذا النظام، رهنا بأحكام الاتفاقية، بقرار يتخذه المؤتمر بأغلبية ثلثي الدول الأطراف الحاضرة والمصوِّتة.

المادة ٧٩

غلبة أحكام الاتفاقية

في حال وجود أي تضارب بين أي من أحكام هذا النظام وأي من أحكام الاتفاقية، تكون الغلبة لأحكام الاتفاقية.

المادة ٨٠

بدء النفاذ

يبدأ نفاذ هذا النظام حالَ اعتماده.

الملحق رقم (**10**)

موافقة رئيس الوزراء على تعييني رئيساً للجنة الإستشارية لمبادرة ستار **StAR** على رسالة كل من مدير البنك الدولي ومدير مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

We sincerely hope that you will agree to join the WBG and the UNODC in this worthwhile initiative to restore stolen assets to developing countries. Your experience, knowledge and recognition within the international community would considerably enhance the visibility of the StAR initiative and its chances of success. I very much appreciate your interest in this vital work.

With all best wishes,

Robert B. Zoellick
President
World Bank Group

Antonio Maria Costa
Director
United Nations Office on Drugs and Crime

Attached: Terms of Reference for FStAR Group

cc: Mr. Merza Hasan, Executive Director for Jordan, World Bank Group

Friends of Stolen Asset Recovery (FStAR) Group
Terms of Reference

The World Bank Group (WBG) and the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) are launching the Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative to help developing countries recover the proceeds of public assets stolen by corrupt leaders.

The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) will provide the framework for the initiative. UNCAC has provided the world with enhanced tools to fight corruption and enhance the recovery of stolen assets. The WBG report entitled "Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption" recognizes the WBG's role in helping to build capacity in member countries to recover the stolen assets.

A significant deterrent to corruption is the certainty that there is no safe haven for corruption proceeds and that the stolen funds will be identified, traced, seized, confiscated, and returned in accordance with UNCAC. This requires, among other things, the use of anti-money laundering and confiscation regimes, and an interdisciplinary and international approach involving diverse agencies like financial intelligence units, anti-corruption agencies and prosecuting bodies.

The UNODC and WBG have and will continue to seek advice and assistance from governments, organizations, and the private sector in building support for helping member countries address asset recovery, confiscation, and international cooperation issues. As part of ensuring success, the UNODC and the WBG are forming the Friends of StAR (FStAR) Group. Members of this Group will be eminent persons from both the public and private sectors around the world.

The principal purpose of the FStAR Group is serve as an advisory body to both UNODC and the WBG. The Group will also have an advocacy role to help advance UNCAC and the StAR Initiative, so as to facilitate asset recovery efforts and enhance cooperation among countries. It is expected that the Group will meet at least annually, or more often as needed. Members will also be available to provide advice to UNODC and WBG as needed between meetings.

The work of the FStAR Group will emphasize the shared responsibility of developed and developing countries, as well as that of the public and private sectors. By its very nature, therefore, success in StAR calls for a truly global effort in which every country and concerned institution plays its role. Thus the Group will seek to attract a membership with a global mix of eminent persons from both the private and public sectors, complementary in terms of affiliation, industry and geography.

The members of the FStAR Group will be expected to recuse themselves from Group discussions of situations that pose an actual or potential conflict of interest for them and respect the confidentiality of any sensitive information that they may receive in the course of their participation in the Group. The members would also be expected to obtain any necessary clearances from their government or organization before they participate in the Group.

الملحق رقم (11)

كلمة المؤلف بصفته رئيس مؤتمر الدول الاطراف الأول بمناسبة إنعقاد مؤتمر الدول الأطراف الثاني في جزيرة بالي/ أندونيسيا

الكلمة الافتتاحية لرئيس مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد معالي الدكتور محي الدين توق / الأردن.

صاحب المعالي وزير التنسيق للشؤون الاجتماعية والثقافية والأمنية لجمهورية اندونيسيا مندوب فخامة رئيس الجمهورية

أصحاب المعالي وزراء العدل

صاحب السعادة السيد انطونيو مارياكوستا- المدير التنفيذي لمكتب الامم المتحدة للجريمة والمخدرات UNODC

السادة مفوضي ومندوبي المنظمات الدولية والاقيلمية

السيدات والسادة

انه لمن دواعي سروري أن أرحب بكم في هذا المؤتمر الثاني للدول الإطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والذي يعقد في جزيرة بالي الجميلة في اندونيسيا.

لقد انعقد المؤتمر الأول للدول الأطراف في بلدي الأردن بنهاية عام ٢٠٠٦، على الرغم من انه كان حساسا وصعبا ولكننا تمكنا من تحقيق النجاح بأكثر من طريقة. فلقد قدم المؤتمر الدعم السياسي المطلوب لقرارات هامة ورئيسية لمكافحه الفساد بطريقة مركزة على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية بما في ذلك - وليس حصرا - مراجعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ولقد تم إنشاء مجموعات العمل المفتوحة عبر الحكومية لمراجعة تنفيذ الاتفاقية واستعادة الأصول وتقديم العون الفني. كما تمت الدعوة لعقد ورشة عمل للممارسين والخبراء ذوي العلاقة - بما في ذلك من الوكالات المانحة الثنائية والمتعددة الإطراف بالإضافة إلى الدول المستقبلة من اجل ضمن أمور أخرى من مثل حشد الخبرات التنموية والقانونية المتعلقة بسياسات مكافحة الفساد من ناحية ودراسة القضايا المتعلقة بأفضل الممارسات والتنسيق في مجالات الفساد والتنمية من ناحية ثانية. كما تم تبني قائمة تدقيق تعتمد على التقييم الذاتي من اجل جمع المعلومات والمساعدة في تحديد، من ضمن أمور أخرى، احتياجات التقييم الفني. كما قررت (١٦) دولة متقدمة و نامية أن تقوم وعلى أساس طوعي بتنفيذ مشروع رائد حول مراجعة التنفيذ.

السيد الوزير

السيدات والسادة

إن المسافة طويلة ما بين الأردن واندونيسيا ليس فقط من حيث الجغرافيا ولكن فيما يخص الانجازات كذلك. وبفضل كرم الدول والمنظمات المانحة والجهود المركزة لسكرتاريا مكتب الأمم المتحدة للجريمة والمخدرات UNODC فقد تمت اجتماعات مجموعات العمل المفتوحة عبر الحكومية وأصبحت تقاريرها متوفرة لدى المؤتمر الثاني للدول الأطراف من اجل مناقشتها والتداول بشأنها. ولقد أنجزت دول عديدة قائمة التدقيق الخاصة بالتقييم الذاتي وتم إرسالها إلى سكرتاريا المكتب UNODC. كما انعقدت في (مونتيفيدو) ورشة عمل خاصة بالمساعدة التقنية حيث ناقشت الفساد وقضايا التنمية.

و بناءاً على طلب الدول الأطراف قامت سكرتاريا المكتب بتحضير عدد من الأوراق المفاهيمية التي ستساعد بلا شك في إثراء مناقشاتكم ومداولاتكم أثناء هذا المؤتمر. ومما تجدر الإشارة إليه وبشكل لافت للنظر هو استعداد المنظمات الدولية للتعاون مع بعضها بعضاً ومع الدول من اجل حشد الجهود لمكافحة الفساد. ومن أهم هذه الجهود التعاونية تلك الماثلة في مبادرة استعادة الموجودات STAR المشتركة ما بين البنك الدولي و مكتب الأمم المتحدة للجريمة والمخدرات UNODC. وأخيراً، وليس آخراً، فقد بلغ عدد الأقطار التي صادقت على الاتفاقية حتى الآن (١٠٧) مما يدل على تصميم المجتمع الدولي على مكافحة الفساد بطريقة منسقة.

الملحق رقم (12)

الدول العربية المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

For participants only
21 July 2003

Original: Arabic and English

اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن
اتفاقية لمكافحة الفساد

الدورة السادسة

فيينا، ٢١ تموز/يوليه – ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٣

مشروع مسرد للمصطلحات الواردة في مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

١- يُشرّف الأمانة أن تلفت انتباه اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد إلى مشروع أول لمسرد المصطلحات التي جمعت لمساعدة اللجنة المخصصة على وضع الصيغة النهائية لنص مشروع اتفاقية مكافحة الفساد. ويتضمن المسرد المصطلحات الواردة في نص مشروع الاتفاقية بالصيغة المعروضة على اللجنة المخصصة في دورتها السادسة.

٢- وترحّب الأمانة بتعليقات الوفود ومساهماتها في هذا الخصوص.

Terminology on Crime - Terms related to Corruption

ENGLISH - ARABIC

English	عربي
abandoned property	ممتلكات متروكة (أو مهجورة)
abandonment of property	ترك الممتلكات (أو هجرها)
abetting	إثارة ، تشجيع
absence of dual criminality	غياب/ انتفاء/عدم وجود ازدواجية التجريم
abuse of functions	إساءة استغلال الوظائف
abuse of influence	إساءة استغلال النفوذ
acceptance	قبول
access to information	الوصول إلى المعلومات؛ تيسّر الحصول على المعلومات
accession	انضمام
accessory (after the act or the fact)	معاون (بعد الفعل أو الواقعة)
accomplice	متواطيء
account (or accounting) offences	جرائم محاسبية
accountability	مساءلة
accounting controls	ضوابط محاسبية
accounting document	مستند محاسبي
accounting record	سجل محاسبي
accredited monitors	هيئات رقابية معتمدة، مراقبون معتمدون
acquisition	اكتساب، اقتناء، احتياز
act of corruption	فعل فساد
act of omission	فعل إغفال
act or omission	فعل أو إغفال
act(s)	فعل (ج. أفعال) ، فعلة (ج. فعلات)
active corruption	إفساد
active influence	تأثير فاعل
active trading in influence	متاجرة فاعلة بالنفوذ
administrative authorization	تفويض إداري؛ إذن إداري ، تخويل إداري
advance notice	إشعار مسبق
advantage	مزية
advantageous (or favourable) conditions	شروط محابية
advertising	إعلان دعائي أو تجاري
affected state	الدولة المتضررة/ المتأثرة (حسب السياق)
affirmative action	تدابير (أو إجراءات) تصحيحية
agency	جهاز، هيئة، وكالة
agent	عميل؛ وكيل
agent of a public (international) organization	عميل مؤسسة (دولية) عمومية
aggravating circumstance	ظرف مشدّد للعقوبة

English	عربي
aiding	مساعدة
aim	هدف، غاية
alleged offender	جان مزعوم/المدعى ارتكابه الجرم
alteration	تحوير (تغيير شكل الشيء أو مظهره)
altered document	مستند محوّر
amassing wealth	تجميع ثروة
amendment	تعديل
appearance (before a court)	مثول (أمام محكمة)
appearance in person	المثول شخصيا ، مثول شخصي
apply	ينطبق، يسري
appropriate authority	السلطة المعنية
approval	موافقة، إقرار
arbitrary act	فعل تعسفي
arrest	توقيف
assessed value	قيمة مقدرة
assets	موجودات
assign a credit (or loan)	يحيل ائتمانا (أو قرضا)
attempt	شروع؛ محاولة
associate, close associate	معارف، معارف مقربون
attempt to commit an act of...	شروع في ارتكاب فعل...
auditing	تدقيق، مراجعة (في الحسابات)
autonomy	استقلالية، حرية التصرف (دون تدخل جهة خارجية)
award	يرسي (عقدا أو ترتيبا أو مناقصة)
bank secrecy	السرية المصرفية، سرية الأعمال المصرفية
beneficial owner (of an account)	صاحب انتفاعي (لحساب ما)
benefit	منفعة
bidding rules	قواعد تقديم العروض، قواعد المناقصة
bound (by a treaty/convention/agreement)	مرتبط (بمعاهدة/باتفاقية/باتفاق)
bound by the law	ملزم بأحكام القانون
bribe (to)	يرشو
bribe (a)	رشوة
bribery	رشو، رشوة
bribing	رشو
by virtue of mission	بحكم المهمة (أو الوظيفة)
by virtue of position	بحكم الموقع (أو المنصب)
cancerous effect of corruption	المفعول السرطاني للفساد
Centre for International Crime Prevention	المركز المعني بمنع الإجرام الدولي
charge, bring a charge	يوجّه تهمة
civil servant	موظف عمومي

English	عربي
civil law convention on corruption	اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد
civil society	المجتمع المدني
civil society organizations	منظمات المجتمع المدني
classified information	معلومات محجورة
classify a document	يحجر (على) وثيقة ما، أي يجعلها محجورة
code	قانون، مدونة قانونية
code of conduct	مدونة قواعد السلوك، مدونة سلوكية
code of ethics	مدونة آداب ... مدونة أخلاقيات ...
coercive influence	تأثير قاسر
combat	يكافح، مكافحة
commission (of a crime / an act...)	ارتكاب جرم أو فعل ما
commission (to hold/resign a commission)	تكليف، مهمة ، تفويض، مفوضية
Committee of Ministers (Council of Europe)	اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا
community-based corruption prevention units	وحدات أهلية لمنع الفساد
compensation for damages	التعويض عن الضرر
competence	اختصاص
compulsory labour	عمل قسري
concealment	إخفاء
conceptual problems	مشاكل مفاهيمية، مشاكل متعلقة بالمفهوم
conditional on...	مشروط بـ...
conduct	سلوك، تصرف
conduct of business	تصريف الأعمال (التجارية)
conference of the parties (to the convention)	مؤتمر الأطراف (في الاتفاقية)
confidential information/documents	معلومات/وثائق سرية
confiscation	مصادرة
confiscation judgement	حكم مصادرة، حكم قضائي بالمصادرة
conflict of interest(s)	تضارب المصالح
conflict of laws	تنازع القوانين
conspiracy	تآمر، مؤامرة
contraband	تهريب السلع، السلع المهربة
controlled delivery	تسليم مراقب (أسلوب في التحري)
Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions	اتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية
Convention on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union	اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي
conversion	تحويل (تغيير طبيعة الشيء بتبديله مثلا)
conveyance	نقل

English	عربي
cooperation	تعاون، عون شريك (في ارتكاب جرم ما)
co-perpetrator	عون، شريك (في ارتكاب جرم ما)
co-principal	شريك (الفاعل)، فاعل شريك
corrupt conduct	سلوك فاسد
corrupting influence	تأثير مفسد
corruption	فساد، إفساد
Council of Europe	مجلس أوروبا
criminal law convention on corruption	اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد
Council of the European Union	مجلس الاتحاد الأوروبي
crime	جريمة، إجرام
criminal act	فعل إجرامي
criminal group	جماعة إجرامية
criminal jurisdiction	ولاية جنائية
criminal law	قانون جنائي
criminal liability	مسؤولية جنائية
criminal organization	تنظيم إجرامي
criminal proceedings	إجراءات جنائية
criminal sanctions	جزاءات جنائية
custodial sanctions	عقوبات احتجازية
custody	حراسة، عهدة، تولي عهدة
Dakar Declaration on the Prevention and Control of Organized Transnational Crime and Corruption	إعلان داكار بشأن منع ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد
debt bondage	أسار الدين
deception	خداع
declaration (of income)	إعلان، إفصاح، تصريح (عن الدخل أو الإيرادات)
declaring the assets	الإعلان أو الإفصاح أو التصريح عن الموجودات
deduce (from the circumstances)	يستدل من (الملابسات)
defendant	المدعى عليه
delivery	تسليم
denunciation	انسحاب (من اتفاقية أو معاهدة)
deny a request	يرفض طلبا ما
department of government (or governmental department)	إدارة حكومية
deposit	إيداع
depository (of convention)	وديع (لاتفاقية أو معاهدة)
destination	مقصد، مآل
destination of funds or property	مآل الأموال أو الممتلكات
derived from	متأت من، مستمد من

English	[illegible]
destruction	إتلاف، تدمير
destruction of documents or records	إتلاف مستندات أو سجلات
detainee	محتجز
detect	يكشف
detention	احتجاز
deter	يردع
disadvantaged groups	فئات محرومة
discharge of an office	القيام بمهام منصب ما
discharge from an office	إعفاء من منصب أو مهمة ما
disclosure (of assets or property)	إفصاح (عن موجودات أو ممتلكات)
disguise	تمويه
discretionary authority	سلطة/صلاحيات تقديرية أو اجتهادية
disposal	التصرف (عموما) في شيء ما
disposition	التصرف (قانونيا) في شيء ما
disqualification	إسقاط الأهلية، فقدان الأهلية
disqualified person	شخص فاقد الأهلية
diversion	تسريب
divestment	تخلٍ (عن موجودات أو ممتلكات)
domestic law	قانون داخلي
donation(s)	هبة (هبات)
dual criminality	ازدواجية التجريم
due process	المحاكمة حسب الأصول (مراعاة الأصول القانونية)
due process requirements	مقتضيات المحاكمة حسب الأصول
duly authorized	مخوّل/مخوّلون حسب الأصول
economic crime	جريمة اقتصادية، إجرام اقتصادي
effectiveness	فاعلية، فعالية، نجاعة
efficiency	كفاءة، نجاعة
embezzlement	اختلاس
enhanced scrutiny	فحص/تمحيص دقيق، تدقيق
enhancement of sanctions	تشديد الجزاءات/العقوبات
entity	كيان، هيئة
entry into force	بدء النفاذ، دخول حيز النفاذ
entry of liabilities	قيد الالتزامات (المالية)
equality before the law	المساواة (أو التساوي) أمام القانون
equitable compensation	أجر منصف، أجر عادل
equity	إنصاف، عدل، مساواة
equivalence of sanctions	معادلة الجزاءات
eradication of corruption	القضاء على الفساد
essential interests	مصالح جوهرية أو أساسية

English	عربي
establish authenticity of...	يتحقق من صحة/يثبت صحة(حسب السياق)
establish statute of limitations period	تحديد فترة التقادم
ethical principles	مبادىء أخلاقية
ethics	آداب، أخلاقيات
evidentiary items	مواد إثباتية/أدلة إثبات
evidentiary purposes	أغراض إثباتية
exchange of property	مبادلة الممتلكات (أو تبديلها)
exculpatory information	معلومات مبرئة
exercise of jurisdiction	ممارسة الولاية القضائية
expertise	خبرة فنية، خبراء فنيون
extent of competence	نطاق الاختصاص، مدى الاختصاص
extraditable offence	جرم يجوز تسليم مرتكبه
fact	واقعة
factual	واقعي، وقائعي
fairness	إنصاف
false information	معلومات كاذبة
false documents	مستندات زائفة
false identity	هوية زائفة
falsified documents	مستندات مزيفة أو مزورة
favour	فضل
favourable decision	قرار محاب
favourable (tax) treatment	معاملة (ضريبية) محابية
final clauses	أحكام ختامية
final conviction	إدانة قطعية
final court order	أمر قضائي قطعي
final judgement	حكم قطعي
financial disclosure system	نظام لإقرار الذمة المالية
financial regulatory authorities	أجهزة الرقابة المالية
fiscal matters	مسائل/أمور مالية
forced labour	السخرة/عمل السخرة
foreign assistance	مساعدة خارجية أو أجنبية
foreign offence	جرم أجنبي، جرم مرتكب في الخارج
foreign public official	موظف عمومي أجنبي
forfeiture	مصادرة، تجريد
civil forfeiture	دعوى تجريد مدنية
forged	مزوّر
fraudulent loss of ...	إضاعة تدليسية، إضاعة شيء ما تدليسا
fraudulent use of ...	استعمال تدليسي (أو احتيالي) لشيء ما
funds of illicit origin	أموال ذات منشأ غير مشروع، أموال غير مشروعة المنشأ

English	عربي
gift	هديّة، هبة
good governance	حكم رشيد (في الدولة) إدارة رشيدة (في المؤسسات والشركات)
government apparatus	جهاز حكومي
government bidding (or tendering)	مناقصة حكومية
government hiring	توظيف حكومي
government officer	موظف حكومي
graft	كسب غير مشروع
graft watch	رصد الكسب غير المشروع
graft watch (community) units	وحدات (أهلية) لرصد الكسب غير المشروع
grant an order	يصدر أمرا، يوافق على إصدار أمر
grant a request	يوافق على طلب ما
grave offence	جرم جسيم أو فادح
gravity of the offence	جسامة الجرم أو فداحته
hierarchy	سلم وظيفي، هرم وظيفي
high-value account	حساب عالي القيمة
holder of public office	شاغل منصب عمومي
holder of property	صاحب الممتلكات
honourable performance	أداء مشرّف، أداء شريف
identification	كشف/تعرّف/تعيين هوية/إستبانة/تبين
identification of proceeds	كشف العائدات
illicit advantage	مزية غير مشروعة
illicit enrichment	إثراء غير مشروع
illicit origin	منشأ غير مشروع
illicitly-acquired assets	موجودات مكتسبة بصورة غير مشروعة
immediate family members	أفراد الأسرة الأقربون
immovable property	ممتلكات غير منقولة
immunity from prosecution	حصانة من الملاحقة
imprisonment	حبس، سجن
improper benefit	منفعة غير مشروعة
improper influence	تأثير غير قويم أو غير مشروع
improper use of influence	إساءة استعمال النفوذ
in absolute terms	بالمقياس المطلق، بالقيمة المطلقة
in both absolute and relative terms	بالمقياسين المطلق والنسبي
incumbency	فترة الخدمة/مدة شغل المنصب
incumbent by law	(شيء) يوجبه القانون
in favour of the electoral chances of ...	لتعزيز الحظوظ الانتخابية لـ
in the case of non-state party	في حالة عدم كون الطرف دولة
in the exercise of ...	لدى ممارسة

English	عربي
in the interests of ...	لصالح أو لمصلحة...
incitement	إثارة
instigation	تحريض
income of state	إيرادات الدولة
income of state entities	إيرادات الهيئات التابعة للدولة
incomplete information	معلومات ناقصة أو منقوصة
influence	نفوذ، تأثير
informant	مبلغ (أي شخص يبلغ الشرطة عن فعل معين ما)
informer	مخبر محترف (يعمل لدى الشرطة كعميل محترف)
initiate an action	يرفع (أو يقيم) دعوى، يشرع في إجراء ما
instigator	محرض
instrument(s)	صك (صكوك)، وثيقة (وثائق)، أداة (أدوات)
instrumentalities	أدوات
integrity	نزاهة
intent	قصد، نية
intention	تعمد، قصد، نية
intentionally	عمداً، قصداً، عن عمد، عن قصد
Inter-American Convention Against Corruption	اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد
interest	مصلحة، اهتمام
intermingled proceeds	عائدات مخلوطة
international organization	مؤسسة دولية، منظمة دولية
internship (of personnel)	إعارة تمرينية أو تدريبية (للعاملين)
inter pleader action	دعوى تنصل
intrusive investigations	تحري/تحقيقات اقتحامية
intimidation	ترهيب
intrigue	دسيسة، مكيدة
investigating magistrate	قاضي التحقيق، القاضي المحقق
investigations	تحريات، تحقيقات، تحريات وتحقيقات
joint investigations	تحريات و/أو تحقيقات مشتركة (حسب السياق)
judicial independence	استقلالية القضاء، استقلال الجهاز القضائي
judicial proceedings	دعاوى قضائية، إجراءات قضائية
judiciary	القضاء، الجهاز القضائي
jurisdiction	ولاية، ولاية قضائية، نظام قانوني (في سياقات معينة)
justice	عدالة، عدل
keeping books (= book keeping)	مسك دفاتر
laundering of proceeds of corruption	غسل عائدات الفساد
law enforcement agencies	أجهزة إنفاذ القانون
law enforcement authorities	سلطات معنية بإنفاذ القانون
legal act	صك قانوني

English	عربي
legal action	دعوى قضائية
legal consequences	عواقب قانونية
legal formalities	شكليات قانونية
legal person	شخص اعتباري، هيئة اعتبارية
legal proceedings	دعوى قضائية
legally-admissible copy	نسخة مقبولة قانونيا
legitimacy	شرعية، مشروعية
legitimately acquired rights	حقوق مكتسبة بصورة مشروعة
letters rogatory	التماسات التفويض القضائي/التماسات تفويضية قضائية
liabilities	التزامات (مالية)
liable for...	خاضع للمساءلة عن...، يتحمل تبعة...؛ عرضة لـ...
liable to sanctions	يعاقب بجزاءات
lifting bank secrecy	رفع/نزع/إلغاء السرية المصرفية
logistic assistance	مساعدة لوجستية
logistics	لوجستيات
loss	إضاعة، فقد، فقدان، خسارة
magistrate	قاضي صلح، قاض جزئي/قاضي محكمة جزئية
maintenance of books and records	مسك الدفاتر والسجلات، الاحتفاظ بدفاتر وسجلات
management of public affairs	إدارة الشؤون العمومية
manifestly out of proportion with...	لا يتناسب بتاتا مع ...
Manila declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime	إعلان مانيلا بشأن منع الجريمة عبر الوطنية ومكافحتها
material damage	ضرر مادي
members of the judiciary	أعضاء أو (أفراد) الجهاز القضائي
merit	جدارة
minimis amounts	مقادير تافهة أو ضئيلة
minimum penalty requirement for extradition	العقوبة الدنيا المطلوبة للتسليم
misappropriation	تبديد، اختلاس (في سياقات معينة)
mission	مهمة
money-laundering	غسل الأموال
money-laundering of proceeds of corruption ...	غسل عائدات الفساد...
monitoring (the) implementation	رصد التنفيذ
moral order	نظام خلقي أو أخلاقي
morality	الفضيلة، حسن الخلق، التمسك بالأخلاق القويمة
movable property	ممتلكات منقولة
movement(s)	(تحرك (تحركات)، حركة (حركات)
multidisciplinary methods	طرائق/أساليب متعددة الجوانب
mutatis mutandis	مع مراعاة (ما يقتضيه) اختلاف الحال
mutual cooperation	عون متبادل، تعاون

English	عربي
negligent loss of ...	إضاعة (شيء ما) إهمالا
negotiable instruments	صكوك قابلة للتداول
net worth	صافي قيمة الممتلكات (أو الموجودات)
nominal owner	صاحب اسمي (لحساب ما) (مقابل صاحب انتفاعي)
non-criminal sanctions	جزاءات غير جنائية
non-disclosure	عدم الإفصاح
non-divestment	عدم التخلي
non-existent expenditures	نفقات وهمية
non-pecuniary loss	خسارة غير نقدية
non profit organization	مؤسسة غير ربحية/لا تستهدف الربح
non-state party	طرف ليس دولة
notary public	كاتب عدل عمومي
not intended for public knowledge	لا يقصد إعلام الناس بها/إبلاغها للملأ
objective factual circumstances	ظروف واقعية موضوعية
obstruction of justice	إعاقة سير (أو مجرى) العدالة
obtain an order	يستصدر أمرا (قضائيا)، يحصل على أمر قضائي
at one's own free will	بمحض إرادته
offence established under article	فعل مجرم بموجب المادة
office	منصب
office on drugs and crime	المكتب المعني بالمخدرات والجريمة
off-the-books accounts	حسابات غير مدونة في الدفاتر
off-the-books transactions	معاملات غير مدونة في الدفاتر
ombudsman	أمين مظالم، أمانة لشؤون المظالم، مكتب معني بالمظالم
omission(s)	إغفال (ج. إغفالات)
on case-by-case basic	تبعا للحالة، حالة فحالة، حسب كل حالة
openness	علانية، جهر
operational activities	أنشطة تنفيذية
organization	مؤسسة، تنظيم، منظمة
origin of funds	مصدر الأموال، منشأ الأموال
oversight bodies	هيئات رقابية، هيئات إشرافية
parastatal (partly or wholly owned by the state)	مؤسسات شبه حكومية (مملوكة جزئيا أو كليا للدولة)
parliamentary assembly	جمعية تشريعية، هيئة برلمانية
passive corruption	إنفساد
passive influence	نفوذ سلبي
passive trading in influence	متاجرة سلبية بالنفوذ
pending trial or appeal	إلى حين المحاكمة
performance of duties	أداء الواجبات
perpetrator	مرتكب الجرم/الفعل/الفعلة
personal liberty/freedom	حرية شخصية

English	عربي
personal interests	مصالح شخصية
persons suspected of involvement (in offences)	أشخاص مشتبه في ضلوعهم (في جرائم ...)
physical protection	حماية جسدية
plenipotentiary(ies)	مفوض (مفوضون)
plunder	نهب
position	مركز
possession	حيازة
post	منصب
potential defendant	شخص يحتمل استهدافه بالدعوى، جهة يحتمل استهدافها بالدعوى
predicate offence	جرم أصلي، جرم ابتدائي
preferential conditions	شروط تفضيلية
preferential treatment	معاملة تفضيلية
preventive measures	تدابير منع، تدابير وقائية
principal	فاعل، فاعل أصيل
principle of mutuality/reciprocity	مبدأ التبادلية، مبدأ المعاملة بالمثل
principle of non intervention in domestic affairs of other states	مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى
principle of reciprocity	مبدأ المعاملة بالمثل
principle of sovereign equality and territorial integrity of states	مبدأ تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها
principle of sovereign equality and independence of states	مبدأ تساوي الدول في السيادة واستقلالها
prior request	طلب مسبق
private interests	مصالح خصوصية
private sector entity (private entity)	كيان تابع للقطاع الخاص (كيان خصوصي)
probity	استقامة
procedural rules	قواعد إجرائية
proceeds of crime	عائدات إجرامية؛ عائدات الإجرام عائدات الجريمة (عندما يتعلق الأمر بجريمة معينة)
procurement agencies	هيئات الإشتراء
professional ethics	آداب/أخلاقيات المهنة، آداب أخلاقيات مهنية
profiling	توسيم
prohibited acts	أفعال محظورة
promising the prospect of ...	تأميل بـ ...
proper administration of justice	حسن سلامة سير العدالة
property	ممتلكات
proprietary interest	مصلحة امتلاكية، مصلحة أصيلة
proscription	تحريم
prosecution	ملاحقة (قضائية)

English	عربي
prosecutor	وكيل نيابة عامة، عضو نيابة عامة، ممثل المدعي العام، ممثل الإدعاء
prospect of obtaining ...	ارتقاب/توقع الحصول على ...
protection of sovereignty	صون السيادة
provide access to ...	تيسير الوصول إلى ... /الحصول على ...
public (the)	الناس، الجمهور
public administration	إدارة عمومية
public affairs	شؤون عمومية
public agency	جهاز عمومي، هيئة عمومية
public awareness	توعية الناس
public business	أعمال عمومية، شؤون عمومية شؤون الناس
public distribution of ...	تعميم، توزيع على الملأ أو على عموم الناس
public enterprise	منشأة عمومية
public entity	كيان عمومي، هيئة عمومية
public ethics	آداب عامة، أخلاقيات عامة
public financial management (management of public finances/funds)	إدارة الأموال العمومية
public function	وظيفة عمومية
public institution	مؤسسة عمومية
public management (system)	(نظام) إدارة الشؤون العمومية
public morals	أخلاق الناس
public office	منصب عمومي
public official	مسؤول
public practices	ممارسات عمومية
public procurement	اشتراء عمومي
public purchases	مشتريات عمومية
public prosecution	نيابة عامة (أو ادعاء عام)
public servant	موظف عمومي، موظف خدمة عمومية
public service	خدمة عمومية
public service commission	مفوضية معنية بالخدمة العمومية
public works	أشغال عامة، منشأة عمومية
purpose	غرض
putting under custody	تحفظ (على مستندات أو ممتلكات دون أمر قضائي)
ratification	تصديق
real influence	نفوذ فعلي أو حقيقي
recall	ينسخ، فسخ
receipt	استلام، تسلم، تلق، وصل استلام
receiving state party	دولة طرف متلقية
recipient of the prospect thereof	المؤمّل بذلك

English	عربي
record keeping	مسك/حفظ سجلات
recovered assets	موجودات مسترجعة أو مستردة، موجودات مطلوب إرجاعها أو ردها
recovery action	دعوى استرداد/استرجاع
recovery from corruption	التعافي من (آفة) الفساد
recovery of funds/assets	استرداد/أو استرجاع الأموال/الموجودات
regulatory gap (in laws)	ثغرة رقابية (في القوانين)
relocation	تغيير مكان إقامة
remuneration	أجر ، أتعاب
repatriation of funds	إرجاع الأموال إلى بلدها الأصلي
reporting of ...	الإبلاغ عن ...
reporting requirements	اشتراطات الإبلاغ
request for return	طلب إرجاع
requesting state party	دولة طرف طالبة
rescind	يبطل
restitution of assets	رد الموجودات
restrain (to)	يتحفظ على ... ، يأمر بعدم التصرف في ...
restraining order	أمر زجري، أو تحفظي
return	إرجاع
review mechanisms	آليات استعراض، آليات مراجعة (في سياقات أخرى)
rightful owners	مالكون شرعيون
rightful recipients	مستفيدون شرعيون
risk of conflict of interest	احتمال تضارب المصالح
route(s)	درب (دروب)
safe conduct	ضمان عدم الملاحقة أو التعرض
safe harbour	ضمان عدم التعرض أو الملاحقة
safe-harbour (provisions)	أحكام "عدم تعرض"
sanction(s)	جزاء (جزاءات)/عقوبة
scope of application	نطاق الانطباق
scope of competence	نطاق الاختصاص
scrutiny	فحص، تمحيص، تدقيق
secondment (of personnel)	إعارة أو انتداب (العاملين)
seek an order	يستصدر أمرا (قضائيا)
seizure	حجز
selection criteria	معايير الاختيار أو الانتقاء
self-incrimination	التجريم الذاتي/تجريم الشخص نفسه بنفسه
sentence	حكم (قضائي)، عقوبة، مدة عقوبة
sentenced to ...	محكوم عليه بـ
sentencing	إصدار حكم (قضائي)، فرض عقوبة

English	عربي
serfdom	القنانة
servile status	منزلة وضيعة
set aside	ينقض
sharing (of information, etc.)	تبادل (المعلومات ، الخ)
signature authority	سلطة توقيع
social infrastructure	بنى تحتية اجتماعية، مرافق اجتماعية
solicitation	التماس
sovereign equality of states	تساوي الدول في السيادة
special investigative techniques	أساليب التحري الخاصة
spontaneous information sharing	تبادل المعلومات تلقائيا
stability of tenure	استقرار العمل الوظيفي
standards of conduct	معايير سلوك، معايير سلوكية
state property	ممتلكات الدولة، ممتلكات حكومية
state prosecution	نيابة أمن الدولة
state recruitment	تعيين موظفي الدولة، التوظيف الحكومي
state revenue	إيرادات الدولة
statement of purpose	بيان الغرض
statement of facts	بيان بالوقائع
statute of limitations (period)	التقادم (فترة)
submit a case to ...	يحيل قضية ما إلى...
submit a request	يقدم طلبا، يحيل طلبا
substantive issues	مسائل موضوعية، مسائل متعلقة بالموضوع
substantive provisions	أحكام موضوعية
supplemental review mechanisms	آليات استعراض تكميلية
supposed influence	نفوذ مفترض
supranational organization	مؤسسة/منظمة فوق وطنية
surety	ضمان
surrender	يسلّم
surrendering (...) as a surety	تقديم/تسليم (شيء ما) كضمان
surveillance	ترّصد، رقابة لصيقة
suspicious transaction	معاملة مشبوهة
taking a bribe	إرتشاء
task	مهمة
tax consultant	مستشار ضريبي، خبير استشاري في شؤون الضرائب
tax deductibility of bribes	(إمكانية) اقتطاع الرشاوى من الوعاء الضريبي
tax evasion	التهرّب من الضرائب
tender procedures	إجراءات المناقصة
tenure	مدة الخدمة
territorial integrity	سلامة الأراضي

English	عربي
territoriality, (principal of)	(مبدأ) الإقليمية
the "Organized Crime Convention"	"اتفاقية الجريمة المنظمة" (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية)
threshold values	قيم حدّية
to appear in person	يمثل شخصيا
to evade the legal consequences	يفلت من العواقب القانونية
to establish a provision	يرسي حكما
to establish jurisdiction	يؤكد سريان ولاية قضائية
to establish liability	يقرر مسؤولية
to give priority consideration to...	ينظر على وجه الأولوية في ....، يولي اعتبارا ذا أولوية لـ
to give special consideration to...	ينظر بعين الاعتبار الخاص في ....، يولي اعتبارا خاصا لـ ...
to grant an order	يصدر أمرا/يوافق على إصدار أمر
to restrain assets	يتحفظ على الموجودات
to the extent necessary and feasible	بالقدر اللازم والممكن عمليا/بقدر الضرورة والإمكان
to the extent not contrary to the domestic law	ما لم يتعارض مع القانون الداخلي
to the extent permitted by...	بالقدر الذي يجيزه...
to the extent allowed by...	بالقدر الذي يسمح به ...
to the extent requested	بالقدر المطلوب/إلى المدى المطلوب
to the extent required by...	بقدر ما يقتضيه ,.../بالقدر الذي يقضي به...
to the extent required/to the extent necessary	بالقدر اللازم/بالقدر الضروري
to the extent that...	طالما...
trading in influence	المتاجرة بالنفوذ
transfer	إحالة، نقل، تحويل
transfer a property	إحالة ملكية شيء (إلى شخص آخر)
transfer of a person	تغيير مكان عمل شخص ما أو نقله إلى عمل آخر
transfer of assets derived from acts of corruption	إحالة الموجودات المتأتية من أفعال فساد
transfer of funds	إحالة الأموال، تحويل الأموال
transfer of movables	احالة الأموال المنقولة
transmitting state party	دولة طرف مرسلة
transnational bribery	رشوة عبر وطنية
Transnational phenomenon	ظاهرة عبر وطنية
transparency	شفافية
transport	نقل
treaty basis	أساس تعاهدي
trick	حيلة، خدعة
undercover operations	عمليات مستترة/عمليات خفية
underlying allegation	الزعم المسبب للطلب/الزعم الذي يستند إليه الطلب

English	عربي
underlying offence	الجرم المسبب للطلب
undue advantage	مزية غير مستحقة
unexplained wealth	إثراء غير معلل، ثروة غير معللة المصدر
uniform standards	معايير موحدة
unjust act	فعل جائر
unlawful advice	مشورة غير أمينة
unlawful action	فعل/تصرف/إجراء غير مشروع
unlawful enrichment	إثراء غير مشروع
unlawful representation	إقرار كاذب، تلفيق
unusual transaction	معاملة غير معتادة
uprooting of corruption	استئصال/اجتثاث الفساد
video conferencing	الائتمار بواسطة الفيديو
voluntary appearance	مثول طوعي/المثول طوعا أو طواعية
voluntary contribution (to an account)	مساهمة طوعية (في حساب ما)، تبرع (إلى حساب ما)
vulnerabilities	مواطن ضعف، نقاط ضعف
vulnerable groups	فئات مستضعفة
watch	رصد، مراقبة
when committed intentionally	عندما يرتكب (أو ترتكب) عمدا
whistle-blower	مخبر متطوع، واش
whistle-blowing	إخبار تطوعي
widest measure of assistance	أقصى قدر من المساعدة، أوسع قدر من المساعدة
wrong /erroneous information	معلومات خاطئة
wrongful gain (= graft)	كسب غير مشروع

English	عربي
underlying offence	الجرم المسبب للطلب
undue advantage	مزية غير مستحقة
unexplained wealth	إثراء غير معلل، ثروة غير معللة المصدر
uniform standards	معايير موحدة
unjust act	فعل جائر
unlawful advice	مشورة غير أمينة
unlawful action	فعل/تصرف/إجراء غير مشروع
unlawful enrichment	إثراء غير مشروع
unlawful representation	إقرار كاذب، تلفيق
unusual transaction	معاملة غير معتادة
uprooting of corruption	استئصال/اجتثاث الفساد
video conferencing	الائتمار بواسطة الفيديو
voluntary appearance	مثول طوعي/المثول طوعا أو طواعية
voluntary contribution (to an account)	مساهمة طوعية (في حساب ما)، تبرع (إلى حساب ما)
vulnerabilities	مواطن ضعف، نقاط ضعف
vulnerable groups	فئات مستضعفة
watch	رصد، مراقبة
when committed intentionally	عندما يرتكب (أو ترتكب) عمدا
whistle-blower	مخبر متطوع، واش
whistle-blowing	إخبار تطوعي
widest measure of assistance	أقصى قدر من المساعدة، أوسع قدر من المساعدة
wrong /erroneous information	معلومات خاطئة
wrongful gain (= graft)	كسب غير مشروع

قائمة المراجع

أولاً: العربية

1. أبو سويلم، أحمد محمود، (2009). مكافحة الفساد: دراسة مقارنة. عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع.

2. الأمانة العامة للحكومة، (2011). الدستور. الرباط، المغرب.

3. الإتحاد البرلماني الدولي ومركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، (2004). الرقابة البرلمانية على الدفاع والامن: المبادىء، الآليات، الممارسات. جنيف.

4. البنك الدولي، (2004). إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريفيا. بيروت: دار الساقي.

5. الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، (2010). ملاءمة التشريعات الوطنية لإتفاقية الأمم امتحدة لمكافحة الفساد. الرباط.

6. الزعبي، مخلد، (2007). جريمة استثمار الوظيفة في القانون الأردني والتشريعات المقارنة. عمان: دار الثقافة.

7. السلطة الوطنية الفلسطينية، (2014-2012). الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. القدس – رام الله: هيئة مكافحة الفساد.

8. الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، (2011). الوثائق التأسيسية.

9. الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، (2009). نشرة تعريفية.

10. العموش، إبراهيم، (2013). إستثمار الوظيفة وتعارض المصالح والخلط بينهما. عمّان: دراسة منشورة في جريدة الرأي في 2013/01/22.

11. اللجنة الملكية للنزاهة الوطنية، (2013). منظومة النزاهة الوطنية: الميثاق والخطة التنفيذية. عمان.

12. اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، (2011). تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة. تونس.

13. المركز الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة فريدريش ناومان من أجل الحرية، (بلا تاريخ). مدونة السلوك للمجتمع المدني. عمان.

14. المنتدى الأردني لحاكمية الشركات، (2005). حاكمية الشركات في الأردن. عمان: دار سندباد للنشر.

15. الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، (2010). الجهوية الموسعة ومستلزمات الحكامة الجيدة والوقاية من الرشوة. الرباط.

16. الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، (2011). الحكامة الجيدة بين الوضع الراهن ومقتضيات الدستور الجديد 2011. الرباط.

17. الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، (2010). دور التعاون في مكافحة الفساد. الرباط.

18. الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، (2011). مكافحة الفساد السياسي والإنتخابي بالمغرب. الرباط.

19. الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، (2012). مكافحة الفساد السياسي والإنتخابي بالمغرب. الرباط.

20. أوثمان، فيولين وآخرين، (2007). حكم القانون: أبحاث ودراسات من العالم. بيروت: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.

21. برلمانيون عرب ضد الفساد، (2005). دور البرلمانات في مكافحة الفساد: واقع وتجارب من العالم العربي. بيروت: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

22. برلمانيون عرب ضد الفساد، (2005). دليل البرلماني العربي لضبط الفساد. بيروت: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

23. برلمانيون عرب ضد الفساد، (2005). دليل البرلمان العربي لضبط الفساد. بيروت.

24. برلمانيون عرب ضد الفساد، (2005). وقائع ندوة دور البرلمانيين في مراقبة الفساد في العالم العربي. الكويت.

25. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2008). أداة قياس مؤشرات تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في الهيئات المحلية الفلسطينية. نسخة تجريبية.

26. برنامج الامم المتحدة الإنمائي، (2006). إدماج مكافحة الفساد في التنمية: مذكرة تطبيقية حول مكافحة الفساد. نيويورك.

27. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2008). إطار عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال الفساد والتنمية: المذكرة التوجيهية لمكافحة الفساد. نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

28. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2004). تحسين إدارة التنمية من خلال إصلاح إدارة الحكم في البلاد العربية. الأردن: ندوة الإدارة الرشيدة في خدمة التنمية في الدول العربية. البحر الميت، الأردن.

29. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2010). مذكرة إرشادية: التقييم الذاتي لتنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (تخطي الحد الأدنى).

30. برنامج الامم المتحدة الإنمائي، (2008). مكافحة الفساد من أجل الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتعزيز التنمية المستدامة.

31. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2004). وضع القضاء في بعض الدول العربية. الاردن: ندوة الإدارة الرشيدة في خدمة التنمية في الدول العربية. البحر الميت، الأردن.

32. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وآخرون، (2005). وثائق الندوة البرلمانية العربية حول إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. القاهرة.

33. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية في الأمم المتحدة، (2004). الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة: سياسات وممارسات. نيويورك.

34. بوب، جيريمي، (1996). أنظمة الأخلاقيات الوطنية: مرجع الشفافية الدولية. عمان: ندوة الإدارة الحكومية الجيدة وتنمية القطاع الخاص والإستثمار.

35. بوب، جيريمي، (ترجمة باسم سكجها)، (2000). مواجهة الفساد: عناصر بناء نظام النزاهة الوطني.

36. توق، محي الدين، و عدس، عبد الرحمن، (1986). المدخل إلى علم النفس العام. نيويورك: جون وايلي وأبناؤه.

37. جامعة الدول العربية، (2010). الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد. القاهرة.

38. جامعة الدول العربية، (2010 / 2011). نشرة المنظمة العربية لحقوق الإنسان، العددان 266 - 267. القاهرة.

39. جمعية الشفافية الكويتية، (2012). كُتاب ضد الفساد: التعليم في خطر. الكويت.

40. جمعية الشفافية الكويتية، (2008). مؤشر مدركات الإصلاح. الكويت.

41. جمعية الشفافية الكويتية، (2012). مؤشر مدركات الإصلاح. الكويت.

42. جمهورية العراق، (2010-2014). الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. بغداد.

43. جيليان، ديل، (بدون سنة). إتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: دور المجتمع المدني في إنجاح الإتفاقيات. برلين: منظمة الشفافية الدولية.

44. حمارنة، مصطفى، والصايغ، فايز، (2004). "دراسة حالة الأردن" في "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية". بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، والمعهد السويدي بالإسكندرية.

45. ديوان المظالم، القانون رقم (11) لسنة 2008. عمّان.

46. روز أكرمان، سوزان (مترجم فؤاد سروجي)، (2003). الفساد والحكم: الأسباب، العواقب، والإصلاح. عمان: الأهلية للنشر والتوزيع.

47. عاشور، أحمد صقر، (2005). تفعيل دور البرلمانات في الإصلاح المؤسسي الموجه لمكافحة الفساد في البلاد العربية. القاهرة: ورقة مقدمة للندوة البرلمانية العربية حول إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

48. عاشور، أحمد صقر، (2008). مكافحة الفساد لدعم التنمية. دراسة مقدمة لبرنامج الحوكمة للدول العربية POGAR-UNDP.

49. عدوان، شارل، (2008). مصطلحات الفساد في اللغة العربية. نشرة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي، المجلد (1)، العدد (2).

50. عمايرة، مالك، (2006). دراسة غير منشورة حول "دراسة للرأي العام حول حالة الفساد في الاردن وفعالية مؤسسات محاربته. عمّان: مركز الحكم الرشيد للدراسات.

51. مركز الدراسات الإستراتيجية: الجامعة الأردنية، (2002). "الفساد والإصلاح الإداري في الأردن: استطلاع ميداني". عمان: الجامعة الأردنية.

52. مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، (2008). إرشادات عملية لمكافحة الفساد: التوجه إلى القطاع الخاص.

53. مركز دراسات الوحدة العربية والمعهد السويدي، (2004). الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

54. مكتب الأمم المتحدة بشان المخدرات والجريمة، (2005). الفساد: التهديدات والإتجاهات في القرن الحادي والعشرين، ورقة عمل CONF. 203/6. بانكوك.

55. منظمة العمل الدولية، (2011). مبادىء العمل الخاصة بالإتفاق العالمي للأمم المتحدة: دليل للمؤسسات التجارية. بيروت: منظمة العمل الدولية.

56. منظمة الشفافية الدولية، (بلا تاريخ). اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: دور المجتمع المدني في انجاح الاتفاقيات. برلين.

57. مؤسسة فريدريش نومان، (2005). الشباب ضد الفساد. بيروت: الجمعية اللبنانية ضد الفساد.

58. عبد المنعم، سليمان، (بلا تاريخ). ظاهرة الفساد: دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

59. قانون هيئة مكافحة الفساد (الأردن) رقم 60 لسنة 2006.

60. كلمات، هيام، (2007). الحاكمية الحضرية الرشيدة: المشاركة في صنع القرار. عمان.

61. هولواي، ريتشارد، (بلا تاريخ). الكتاب المرجع للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد. واشنطن: المعهد الديمقراطي الوطني.

62. هيئة مكافحة الفساد، (2008). الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2008 – 2012. عمان.

63. هيئة مكافحة الفساد، (بلا تاريخ). الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2013 – 2017.

64. هيئة مكافحة الفساد، (بلا تاريخ). التشريعات الخاصة بهيئة مكافحة الفساد. عمان.

65. وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي والجمعية المغربية لمكافحة الرشوة، (2007). دليل التربية على قيم الشفافية ومحاربة الرشوة. الرباط.

66. وزارة التنمية الإدارية، (1995). ندوة نحو إستراتيجية لمكافحة الفساد. عمان.

67. وزارة تحديث القطاع العام، (2011). برنامج عمل للوقاية من الرشوة ومحاربتها: تدابير على الأمد القصير. الرباط.

68. وزارة تحديث القطاعات العامة، (2008). برنامج عمل الحكومة المغربية في مجال محاربة الرشوة. الرباط.

ثانياً: الأجنبية

1 .ADB, (2004). Anti-Corruption policies in Asia and the Pacific. ADB.

2 .ADB and OECD, (2005). Anti-Corruption action plan for Asia and the Pacific. ADB.

3 .ADB and OECD, (2006). Curbing corruption in public procurement in Asia and the Pacific. ADB.

4 .ADB and OECD, (2003). Effective prosecution of corruption. ADB.

5 .ADB and OECD, (2008). Managing Conflict of interest. ADB.

6 .ADB and OECD, (2007). Mutual legal assistance, extradition and recovery of proceeds of corruption in Asia and the Pacific. Paris: OECD.

7 .Ashour, A.S. (2012). Corruption and perspective on how to combat it. UNDP.

8 .Austin, R., and Tjemstrom, M. (2003). Funding of political parties and election campaigns. Stockholm: International institute for democracy and electoral assistance.

9 .B20 Business Summit, (2011). Final Report. Cannes.

10 .Bardhan, P. (1997). The Role of Governance in Economic Development. Paris: OEDC.

11 .British Council, (1995). Keeping Control: the management of public sector reform programmes. London.

12 .Bruno Kreisky Forum and Arab Thought Forum, (1997). The role of NGOs in the development of civil society: Europe and the Arab countries. Amman.

13 .Burdescu, R. and others, (2009). Stolen Asset Recovery. Income and asset declarations: Tools and trade-offs. The World Bank, (StAR).

14 .Byrne, E. and others, (2010). Building Public support for Anti-corruption Efforts. UNODC, GAP and World Bank publication.

15 .Corruption Eradication Commission, (2006). Identification of gaps between laws/ regulations of the republic of Indonesia and the United Nations Convention against Corruption. Jakarta.

16 .Council of Europe, (1999). Group of States against Corruption - GRECO - Ba-

sic documents. Strasbourg.

17 .De Willebois, E. and Others, (2011). The Puppet Masters: How the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it. World Bank and UNODC, (StAR).

18 .Dell, Gillian (2006). Anti-Corruption Conventions in Africa: What civil society can do to make them work. Berlin: Transparency International.

19 .Doig, A., Williams, R and Ashour, A.S. (2012). Anti-Corruption Agencies: Reflections on international standards and experiences and considerations for Arab countries. UNDP.

20 .Erickson, M and Hills, R (EDs) (2006). Research on Corruption and its Control. Warton: CSIS and World Bank Institute.

21 .Erickson, M.M. and Hills, R.M. (Ed.) (3-4 March, 2006). Research on Corruption and its Control: The state of the art. World Bank Workshop proceeding.

22 .Finner, G.Z, Monteith, C. and Pereira, P.G. (2013). Emerging Trends in Asset Recovery. Bern: Peterlang.

23 .Fitchett, Joseph. International Herald Tribune. (April 23, 2001).

24 .Friedrich Ebert Stiftung (2006). Report of Proceeding of SADC Regional Parliamentary Conference Against Corruption. Namibia: Windhoek.

25 .Global Action against Corruption, (2004). The Merida Papers. Vienna: UNODC.

26 .Greenberg, T.S. and others, (2009). Stolen Asset Recovery. A good Practices guide for non-conviction based asset forfeiture. The World Bank (StAR).

27 .GTZ, (2004). Avoiding Corruption in Privatization. Eschborn.

28 .GTZ, (2004). Fighting Poverty and Corruption. Eschborn.

29 .GTZ, (2006). Good Financial Governance. Eschborn.

30 .GTZ, (2005). Preventing Corruption in Public Administration at the National and Local Level. Eschborn.

31 .GTZ, (2005). Preventing corruption in Public Finance Management. Eschborn.

32 .GTZ, (2005). Preventing Corruption in Resource Allocation. Eschborn.

33 . GTZ, (2004). Preventing Corruption in the Education system. Eschborn.

34 . GTZ, (2005). Preventing Corruption in the Judiciary System. Eschborn.

35 . GTZ, (2005). Promoting Good Governance in Arab States. Eschborn.

36 . GTZ, (no date). Promotion of Good Governance. Eschborn.

37 . Hanggi, H. and Tanner, F. (2005). Promoting security sector governance in the EU's neighborhood. Paris: Institute for Security Studies.

38 . Haussman, Karen (December 2007). Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be learned for implementing article 5 of UNCAC? U4 Report.

39 . Heimann, F. and Vincke, F (EDs.) (2008). Fighting corruption: International corporate integrity handbook. Paris: ICC.

40 . IACA (2010). From Vision to reality: A new and Holistic approach to Fighting corruption. Vienna: The Inaugural Conference.

41 . IDB, (2008). Institutional Integrity (annual Report). Office of Institutional Integrity.

42 . Ignasio Jimu, (2009). Managing Proceeds of Asset Recovery: The case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan. Basel: Basel Institute of Governance (ICAR).

43 . International Council on Human Rights, (2009). Corruption and Human Rights: Making the connection. Versoix, Switzerland.

44 . Interpol, (2012). Access Instructions: Global focal point platform on asset recovery.

45 . Jeffrey D. Sachs (2008). Common Wealth: Economics for Crowded Planet. London: Penguin books.

46 . Jeffrey D. Sachs (2005). The end of poverty. London: Penguin books.

47 . Kaufmann, Daniel, et. al. (1999). "Governance Matters, World Bank Policy Research Working Paper No. 2196". Washington.

48 . Kaufmann, Daniel and others (June 2000). Governance Matters: From Measurement to Action, in Finance and Development.

49 . Kaufmann, Daniel, et. al. (2000). "Policy Papers: From Measurement to Ac-

tion". Washington: World Bank.

50 .Kaufmann, Daniel (2001). New Empirical Frontiers in Fighting Corruption and Improving Governance - selected issues. Brussels: A paper presented to the OSCE Economic Forum.

51 .Kaufmann, Daniel (2001). New Empirical Frontiers in Fighting Corruption and Improving Governance. World Bank.

52 .Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, Pablo Zoido - Lobatón (2002). Aggregating Governance Indicators V. Policy Research Working paper no. 2195. Washington, DC. World Bank.

53 .Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido- Lobatón (2002). "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/1", World Bank Policy Research working Paper no. 2772.

54 .Kaufmann, Daniel, et. al. (2002). "Governance Matters I and II: Updated Indicators for 2000-01. Washington.

55 .Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastrzzi (2003). Governance Matters III: Governance (A) Indicators for 1996 - 2002. Washington DC.: World Bank.

56 .Knack, Steve, and Kugler, Mark, (2002). Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance. Washington, DC.: World Bank.

57 .Langseth, P., Stapenhurst, R. and Pope, J. (1996). National Integrity: A prerequisite for sustainable development. World Bank.

58 .Legislative Guide for the Implement of the UN Convention Against Corruption, 2006. UNODC.

59 .Longham, B. and Sibery, R. (2012). Bribery and Corruption: Navigating the global risk.

60 .Marschall, Miklos. Europes Corruption Gap. The Wall street Journal Europe. (November 27, 2003).

61 .Ministry of Administrative Development, (1995). Integrity in government seminar. Amman.

62 . Ministry of Administrative Development, (1996). Regional Seminar on Good Governance for Private Sector Development and Investment. Amman.

63 . Ministry of Foreign Affairs of Finland, (2003). Preventing corruption: A handbook of anti - corruption techniques for use in international development cooperation. Helsinki.

64 . Ministry of Foreign Affairs of Finland, (no date). Combating corruption: the Finish Experience.

65 . Ministry of Justice of Finland, (2009). Corruption and the prevention of corruption in Finland.

66 . Muzila, Lindy and others, (2010). Illicit Enrichment. Washington, D.C.:The World Bank, and UNODC (StAR).

67 . Newsweek,).الفساد في البنك الدولي September 24, 2007)

68 . OECD, (2011). Code of Conduct for Civil Service - Palestinian authority. Paris: Benchmarking report, OECD.

69 . OECD, (1997). Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Business Transactions. OECD.

70 . OECD, (1998). Corporate Governance, State-Owned Enterprises and Privatization. Paris: OECD.

71 . OECD, (2007). Corruption: A glossary of International Criminal Standards. Paris: OECD.

72 . OECD, (2008). Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law. Paris: OECD.

73 . OECD, (2001). OECD Economic Studies: Regulatory reform. Paris: OECD.

74 . OECD, (2009). Enhancing Integrity in Public Procurement, Yemen. Paris: OECD.

75 . OECD, (2003). Fighting Corruption: What role for civil society? The experience of the OECD.

76 . OECD, (2001). Governance in the 21st Century. Paris: OECD.

77 . OECD, (1995). Governance in Transition: Public management reforms in

OECD countries. Paris: OECD.

78 . OECD, (2010). Implementing a Code of Conduct for the Public Sector, Jordan. Paris: OECD.

79 . OECD, (2005). Managing Conflict of Interest in Public Sector. Paris: OECD, A Toolkit.

80 . OECD, (2011). OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Paris: OECD.

81 . OECD, (2005). OECD Guidelines on Corporate Governance of State - Owned Enterprises. Paris: OECD.

82 . OECD, (1999). OECD Principles of Corporate Governance. Paris: OECD.

83 . OECD, (2010). OECD Public Governance Reviews: Public Sector Integrity in Brazil. Paris.

84 . OECD, (2005). OECD Working Group on Bribery. Paris: OECD, Annual Report 2005.

85 . OECD, (1999). Public Sector Corruption: An international survey on prevention measures. Paris: OECD.

86 . OECD, (2010). Public Sector Integrity in Brazil. Paris: OECD.

87 . OECD, (2000). Trust in Government: Ethics measures in OECD countries. Paris: OECD.

88 . OESC, (1997). Contracting out Governments Services: Best practices guidelines and case studies. Paris: OECD.

89 . OLAF, (2006). Deterring Fraud by Informing the Public. EC: Belgium.

90 . OSCE, (no year). Best Practices in Combating Corruption. Vienna.

91 . OSCE, (2001). Transparency and Good Governance in Economic Matters. Vienna.

92 . Passas, Nikos (ED.), (2008). Crime, Law and Social Change, (Special Edition on Corruption). Boston: Springer.

93 . Pieth, Mark (2011). Harmonizing Anti - Corruption Compliance: The OECD good practice guide for 2010. Zurich: Dike.

94 . Pieth. Mark (ED.) (2008). Recovering Stolen Assets. Berlin: Peterlang.

95 .Pope, J. (Ed.) (1996). National Integrity Systems: The TI source book. Berlin.

96 .PWC, (2011). Cybercrime: Protecting against the growing threat.

97 .Rick Stapenhurst, (2000). The Media's Role in Curbing Corruption. Washington, D.C.: The World Bank.

98 .Richard G. Wilkinson and Kate Pickett (2009). The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better. Allen Lane.

99 .Regional Conference of Central and East European Countries on Fighting Corruption, (2000). Final Report.

100 .SADC, (2006). Report of Proceedings of the SADC Regional Parliamentary Conference Against Corruption. Windhoek, Namibia: SADC.

101 .Stewart, F. (1999). Crisis Prevention: Tackling horizontal inequalities. University of Oxford, Working paper No. 33.

102 .The Belgian Federal Public Service and Others, (2007). Improving governance and fighting corruption: New frontiers in public-private partnership (an international conference). Brussels.

103 .The Economist, The missing $ 20 trillion. (February, 2013).

104 .The Parliamentary Center, (2006). Controlling Corruption: A parliaments handbook. Canada.

105 .Thelesklaf, D. and Pereira, P.G. (Eds.) (2011). Non - State Actors in Asset Recovery. Bern: Peterlang.

106 .The Royal Hashemite Kingdom of Jordan and World Bank (EDI), (1995). Integrity in Government Seminar Workshop Proceeding. Amman.

107 .The World Bank, (1997). The State in a Changing World: World development report 1997. Washington, D.C.

108 .Transparency International, Annual Report 2000.

109 .Transparency International, Annual Report 2002.

110 .Transparency International, Annual report 2006.

111 .Transparency International, (2007). Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments (working paper). Berlin.

112 .Transparency International, (2006). Anti-Corruption Conventions in Africa. TI.

113 .Transparency International, (2012). Assurance Framework for Corporate Anti-Bribery Programmes, TI.

114 .Transparency International, (1995). Building a Global Coalition Against Corruption: TI Report.

115 .Transparency International, (2009). Business principles for countering bribery. TI.

116 .Transparency International, (2008). OECD Anti-Bribery Convention: Progress report. TI.

117 .Transparency International, (2009). OECD Anti-Bribery Convention: progress report. Berlin: TI.

118 .Transparency International,)2001.(The International Integrity System: Concept and Practice. A report by TI for the global forum II on fighting corruption and safeguarding integrity. The Hague, the Netherland.

119 .Transparency International. Transparency in Corporate Reporting: Assessing the world's largest companies.

120 .Transparency Maroc (2010). Des Proverbs Contre la Corruption. Maroc.

121 .U4, (2007). Transparency in Oil Rich Economies. CMI.

122 .U4 (Ed. Karen Hussmann), (2007). Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be learned for implementing article 5 of UNCAC.

123 .U4 (Ed. Fritz, V. and Kolstad, I.), (2008). Corruption and Aid Modalities.

124 .U4 Brief, (2007). Achieving Success and Avoiding Failure in Anti-Corruption Commissions: Developing the role of donors, No. 1.

125 .U4 Brief, (2008). Anti-Correction Policy Making in Practice, No.1.

126 .U4 Brief, (2007). Rethinking Governance to Fight Corruption, No.7.

127 .UNDP, (2005). Arab Civil Societies and Public Governance Reforms. UNDP.

128 .UNDP, (no year). Assessment Toolkit for Promoting Integrity, Transparency and Accountability in Palestinian Local Government Units.

129 . UNDP, (2011). Capacity Assessment of Anti - Corruption Agencies.

130 . UNDP, (2011). Fighting Corruption in the Education Sector: Methods, tools and good practices.

131 . UNDP, (2011). Fighting Corruption in the Health Sector: Methods, tools and good practices. UNDP.

132 . UNDP, (2011). Fighting Corruption in the Water Sector: Methods, tools and good practices. UNDP.

133 . UNDP, (2010). Guidance Note: UNCAC Self-Assessments. UNDP.

134 . UNDP/ Iraq, (2008). Governance and Policy Cycle workshop.

135 . UNDP (2008). Governance and Policy Formulation. Training Course, held in Amman.

136 . UNDP, (1997). Governance for Sustainable Human Development: A UNDP policy document.

137 . UNDP, (2005). Institutional Arrangement to Combat Corruption: A comparative study.

138 . UNDP, (1997). "Management Development, Governance Division". Corruption and good Governance Discussion paper, no.3.

139 . UNGC, (2011). Business Against Corruption: A framework for action.

140 . UNODC, (2005). Corruption: Compendium of International Legal Instruments on Corruption. New York: United Nations.

141 . UNODC, (2004). Global Action Against Corruption: the Merida Papers. Vienna: United Nations.

142 . UNODC, (2008). Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime. NewYork.

143 . UNODC, (2008). Highlight of the Self-Assessment Check-List. Un-published paper.

144 . UNODC, (2012). Jordan's Review of Implementation of UNCAC, CAC/ COSP/IRG.

145 . UNODC, (2006). Legislative Guide for the Implementation of the United Na-

tions Convention Against Corruption. New York: United Nations.

146 . UNODC, (2011). Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption - Basic Documents, United Nations.

147 . UNODC, (2005). Rules of Procedures for the Conference of Parties to the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime. New York: United Nations.

148 . UNODC, (2004). United Nations Conventions Against Corruption. New York: United Nations.

149 . UNODCCP, (2002). Anti-Corruption Tool Kit.

150 . UNODCCP, (2002). Global Programme Against Corruption: Anti - Corruption toolkit.

151 . UNODCCP, Global Programmer Against Corruption.

152 . UNODCCP, (2001). Russian Capitalism and Money-Laundering. New York.

153 . UNODCCP, (2002). United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto. New York: United Nations.

154 . USA Government, (2009). U.S. Asset Recovery Tools and Procedures: A practical Guide for International Cooperation.

155 . U.S. Department of State, (2000). Fighting Global Corruption: Business risk management.

156 . WEF, (2007). Anti-Corruption Handbook: Implementing the PACI principles for countering bribery.

157 . WEF Economic Forum, (2005). Partnering Against Corruption: Principles for countering bribery.

158 . Willebois de E. der D. et. Al. (2011). The Puppet Masters: How the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it. Washington, D.c.: The world Bank & UNODC.

159 . Wolfensohn James D. (1998). A Back to Basics Anti - Corruption Strategy, Economic Matters, Volume I (5).

160 . World Bank (2007). Paul Volker Report.

161 . World Bank and UNODC (StAR), (no date). Stolen Asset Recovery (UN-CAC), conference edition.

162 . World Bank and UNODC, (2007). Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities and Action Plan. Washington, D.C.: The World Bank.

163------ ., (2007). National Anti - Money Laundering and Terrorism Financing. Doha, Qatar.

Anti-Corruption Links

1 . Anti-Corruption Network for Transition Economies www.anticorruptionnet.org.

2 . Basel Institute for Governance

www.baselinstituteforgovernance.org

3 . Financial Action Task Force on Money Laundering

www.oecd.org/fatf/.

4 . International Center for Asset Recovery (ICAR)

www.icar.org

5 . International Chamber of Commerce

www.iccwbo.org.

6 . International Criminal police Organization (ICPO-Interpol) www.interpol.net.

7 . OECD Anti-Corruption division

www.oecd.org/daf/nocorruptionweb .

8 . Stability Pact Anti-Corruption Initiative

www.oced.org/daf/SPAIcom .

9 . Stolen Asset Recovery Initiative (StAR)

www.star.org

10 . The Utstein Anti-Corruption Resource Centre

www.U4.no .

11 . The World Bank: anti-corruption www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ .

12 . Transparency International (TI)

www.transparency.org.

13 . United Nations Organization on Drugs and Crime

www.unodc.org

14 . USA: Department of State: Global Forum on Fighting Corruption
www.usinfo.state.gov/topical/econ/integrity/



السيرة الذاتية

❖ حصل الدكتور توق على شهادة الدكتوراة في علم النفس التربوي من الولايات المتحدة الأمريكية ودرّس في العديد من الجامعات.

❖ عمل وزيرا وسفيرا في عدد من الدول الأوروبية وممثلا للأردن في منظمات وهيئات الأمم المتحدة والعديد من المنظمات الدولية.

❖ رأس اللجنة الدولية المخصصة للتفاوض بشأن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقاد جهود الأمم المتحدة من أجل المصادقة على الاتفاقية ونظم المؤتمر الأول للدول الأطراف فيها.

❖ رأس الفريق الاستشاري الدولي لاستعادة الموجودات المسربة نتيجة أفعال فساد وإعادتها إلى بلدانها الأصلية.

❖ عمل مفوّضا عاما لحقوق الانسان في الاردن ورئيسا للمنتدى الاسيوي الباسيفيكي لحقوق الإنسان.

يتناول هذا الكتاب بالدراسة والتحليل مفهوم الحوكمة الرشيدة، والأبعاد والمبادىء المكونة له، والمقاربات المختلفة لتحديد مدلولاته، والدور الذي يلعبه في مكافحة الفساد وإرساء قواعد النزاهة الوطنية. ويعالج الكتاب بالتفصيل موضوع الفساد والآثار التدميرية له على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى التنمية بشكل خاص. كما يتناول المبادرات والجهود الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته مبيناً السياسات والهيئات والممارسات الفضلى والتجارب الناجحة لمكافحته في القطاعين العام والخاص، ومنع غسيل الأموال، وتضارب المصالح بما في ذلك التعاون الدولي اللازم لمكافحة الفساد العابر للقارات. كما يتناول مشكلة اختلاس وتسريب الموجودات الوطنية بالتحليل، مبيناً طبيعتها وكيفية منعها واستردادها. ويركز الكتاب بشكل خاص على دور اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال قيام الدول المصادقة عل... التدابير والاجراءات اللازمة لتجريم أفعال الفساد والحد من انتش... واقليمياً ودولياً.





دار الشروق للـ... ـع

عمان-الأردن / رام الله - فلسطين